

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

RYANA DE MEDEIROS NONES

A SOBERANIA NO CONTINENTE EUROPEU: REFLEXÕES ACERCA DA
CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

CURITIBA
2013

RYANA DE MEDEIROS NONES

A SOBERANIA NO CONTINENTE EUROPEU: REFLEXÕES ACERCA DA
CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial
à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Tatyana Scheila Friedrich

CURITIBA

2013

RYANA DE MEDEIROS NONES

**A SOBERANIA NO CONTINENTE EUROPEU: REFLEXÕES ACERCA DA
CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, pela seguinte banca examinadora:

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Tatyana Scheila Friedrich
Orientadora – Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Professora Doutora Larissa Liz Odreski Ramina
Universidade Federal Do Paraná (UFPR)

Professor Mestre Cassio Eduardo Zen
Centro Universitário Católica de Santa Catarina (CATOLICASC)

Curitiba, 18 de novembro de 2013

Dedico meus esforços ao meu avô, Sebastião Medeiros Hygino.

*“Imagine all the people
Sharing all the world (...)
Imagine all the people
Living life in peace (...)
I hope someday you’ll join us,
And the world will live as one”
(John Lennon, *Imagine*, 1971)*

RESUMO

A União Europeia é o exemplo por excelência do processo de regionalização e formação de blocos econômicos, atualmente. É a Comunidade que possui um dos mais amplos e profundos processos de integração regional, não atendo-se apenas ao plano econômico, mas também nos campos político, jurídico e institucional. À primeira vista, uma integração tão ampla e profunda aparenta ser sinônimo de perda de soberania de seus Estados-membros. Partindo desta premissa, através da leitura de bibliografia especializada, analisou-se pormenorizadamente a história da construção da União Europeia e de sua paulatina evolução nos campos político, econômico e institucional, todos norteados pela compreensão do fenômeno de transferência de parcelas da soberania dos Estados membros em favor da União, bem como da verificação dos diversos problemas causados por estas transferências. É de se verificar que a integração da União Europeia se dá em três níveis: funcional, responsável por sua expansão, horizontal, determinando seu alargamento e a vertical, seu aprofundamento. Cada um destes níveis está demonstrado na história da União Europeia e determina uma série de consequências tanto para os Estados-membros como para a Comunidade em si. A conciliação entre a soberania dos Estados e a sua partilha em favor da Comunidade é a chave para a compreensão deste processo de integração. Assim, verifica-se com o exemplo exposto que a soberania não desapareceu com a superação do mito de Westfália, mas sim que suas características se relativizam para fazer frente às novas estruturas e novas necessidades mundiais. Antes compreendida como poder absoluto e indivisível, a soberania deve ser compreendida relativamente, como uma variável em constante modificação, que pode ser dividida e compartilhada.

Palavras-chave: União Europeia, Integração Europeia, Soberania.

ABSTRACT

The European Union is the example par excellence of the regionalization process and trade blocs nowadays. The European Union is the one bloc that has the broader and deeper integrations, not only in the economy field, but law, policy and institutional governance as well. At first sight, such deep and wide integration appears to reduce the sovereignty of its State members. Therefore, by reviewing the professional literature, the history of the construction of the European Union was analyzed in detail, taking into account its progressive integration in politics, economy and institutional governance, the phenomenon of convection of sovereignty from the State-members to the European Union and its problems. Through this research it was found that the European Integration takes place in three levels: functional, responsible for its expansion; horizontal, which determines its extension and vertical, responsible for its deepening. Each one of these levels is shown in the history of the European Union and determines a different number of consequences to both State members and the Community itself. The reconciliation between the sovereignty of states and their shares in favor of the Community is the key to understanding this unique process of integration. Thus, sovereignty was not lost by the State members, in fact, its concept changed: as the structure of the State has changed to meet the new needs of the globalized world, also the sovereignty will be modified under the new interests and purposes presented by this State. Initially known like an absolute and indivisible power, sovereignty nowadays must be comprehend like a continuous variable, divided and shared.

Key-words: European Union, European Integration, Sovereignty.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BENELUX	Bélgica, Países-Baixos, Luxemburgo
BIRD	Banco Regional para Reconstrução e Desenvolvimento
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEE	Comunidade Económica Europeia
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
Euratom	Comunidade Europeia de Energia Atômica
FEDER	Fundo Regional Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A CRISE NO ESTADO MODERNO: AS MODULAÇÕES NO CONCEITO DE SOBERANIA	11
2.1 A SOBERANIA NO ESTADO MODERNO	11
2.2 DIMENSÕES DA SOBERANIA	14
2.3 A SOBERANIA NO ESTADO CONSTITUCIONAL	16
3 DA EUROPA À UNIÃO EUROPEIA	18
3.1 O IDEAL EUROPEU	18
3.1.1 A Europa no período entre as duas Grandes Guerras	20
3.1.2 A Europa após a Segunda Guerra Mundial	22
3.2 DA COOPERAÇÃO À INTEGRAÇÃO	25
3.3 A FASE DE INTEGRAÇÃO	28
3.3.1 Os sucessivos alargamentos	35
3.3.2 O despertar constitucional	45
4 A SOBERANIA E A UNIÃO EUROPÉIA	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1 INTRODUÇÃO

Nunca houve no mundo algo como o que é hoje a União Europeia. É possível perceber desde sua *gestação* inclinações para uma unidade política e institucional, ainda que este tenha vindo a se consolidar como um bloco econômico. O velho continente sempre foi mentor da economia internacional e detentor de poder geopolítico, capaz de definir o futuro dos outros Estados. As decisões tomadas pela União Europeia geram impactos no âmbito interno dos países europeus, mas não só: tais decisões trazem consequências sob as mais diversas formas para outros países e blocos econômicos.

Já com cerca de cinquenta anos, a UE continuou a transformar-se e alargar-se, tornando-se uma instituição cada vez mais complexa e intrincada. O bloco não se encaixa em nenhuma categoria jurídica clássica e desafia a Teoria do Direito e do Estado, bem como o Direito Internacional à medida em que cria e modifica suas instituições. A UE totaliza hoje vinte e oito Estados-membros, congregando um todo miscigenado de países, com diferentes interesses e identidades culturais, necessidades econômicas, sociais e políticas diversas.

É na esteira de criar situações favoráveis para a maioria do grupo, ou melhor, para a concretização de seus objetivos de paz, de comunhão econômica, que as autonomias de seus membros são sufocadas a tal ponto que situações verdadeiramente desagradáveis ou prejudiciais devem ser suportadas em nome do bloco. E é aí que os conflitos podem começar.

A União Europeia atravessa em 2013 uma das maiores crises desde a sua constituição em 1993. Duas tendências diversas podem ser observadas no seio da comunidade, que explicitam esta crise: por um lado, países como Grécia, Espanha e Portugal passam por gravíssimas crises econômicas, déficits orçamentários e desemprego, que causam graves impactos na integração da Comunidade como um todo.

Por outro lado, há países como a Alemanha que desejam ver retomado o projeto Constitucional de 2005, e outros que promovem incentivos a uma melhor política externa, com a criação de, por exemplo, um “exército europeu”. Assim, questões acerca da paz e estabilidade, bem como do futuro da União Europeia são peças-chave neste novo contexto de revisão do papel a comunidade ocupa dentro do

cenário doméstico de cada Estado e do modo como as suas decisões se refletem nesse âmbito.

Assim, será analisada a história da formação da União Europeia como forma de se observar as modificações sofridas pelo conceito de soberania, com o fim de verificar a permanência ou não das características que lhe eram próprias no momento de gênese da União europeia. Igualmente, avaliar-se-á os impactos sofridos com as modificações determinadas pela já desgastada soberania nos Estados-membros, bem como as consequências para o próprio conceito de soberania dessa transferência de parcelas de soberania entre os órgãos supranacionais e os Estados-membros.

É de se destacar que a compreensão da extensão e dos limites do conceito de soberania, bem como da própria União Europeia é também compreender os limites e possibilidades dos demais blocos e da própria integração regional. A compreensão desses modelos de organização políticas têm grande importância, tanto por revolucionar com a soberania Westfaliana predominante no século passado, ou seja, rompendo com as relações internacionais clássico; quanto por expressar a extensão da globalização sobre a forma de ser e a constituição dos Estados Nacionais, dos blocos econômicos e das organizações internacionais. O Estado nacional hoje não caminha sozinho.

2 A CRISE NO ESTADO MODERNO: AS MODULAÇÕES NO CONCEITO DE SOBERANIA

Com o escopo de se reconhecer no desenvolvimento da União Europeia as modulações e modificações no conceito de soberania, e mais, de seus impactos para o Estado moderno que até então lhe era característico, torna-se necessário verificar o “estado da arte” da soberania no momento das primeiras articulações dos Estados para a formação deste bloco econômico, a fim de se reconhecer, em um momento seguinte, como estas partiram de uma simples cooperação econômica entre Estados para alcançar uma ampla e profunda integração econômica, política, social e jurídica.

2.1 A SOBERANIA NO ESTADO MODERNO

O século XVII é o momento de ápice da teoria clássica da soberania. Segundo Luigi Ferrajoli¹, é quando este fenômeno se encontra em sua máxima configuração: no caminho de sua “plena secularização” e sua “total absolutização”. As manifestações anteriores da soberania, fundamentadas no direito natural², entraram definitivamente em crise com a consolidação dos Estados absolutistas na Europa, o que tornou necessária a sua adaptação à esta nova realidade.

O Estado nacional soberano é a base do paradigma do Direito Internacional moderno, cuja lógica foi inaugurada pela Paz de Westfália (1648)³, também responsável por evidenciar uma *sociedade internacional* que abrange em suas relações “todas as entidades políticas soberanas do globo terrestre”⁴, de que o protagonista é o próprio Estado. Portanto, a compreensão da soberania depende da compreensão desta “formação político-jurídica particular que é o Estado nacional moderno, nascido na Europa há pouco mais de quatro séculos, exportada no século

¹ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 17.

² *Idem*.

³ *Idem*.

⁴ BEDIN, Gilmar Antônio. *A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001 (Coleção Ciências Sociais). p. 185.

XX a todo o planeta”⁵.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari⁶, o conceito de Estado envolve os elementos soberania, povo, território e finalidade: “(...) parece-nos que se poderá conceituar o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.

Assim, a soberania caracteriza-se como **poder** que garante a ordem jurídica do Estado, determinando os seus *interesses* e *finals*, a serem concretizados dentro de um determinado espaço limitado, o *território*, e referindo-se a determinada coletividade, o seu *povo*. É de se reconhecer, portanto, que as ponderações a respeito do conceito de soberania são dependentes e permeados pelos demais elementos que o compõem os Estados, ou seja, território, povo e finalidade.

Darcy Azambuja⁷ percorre o mesmo caminho. Para o autor, os três elementos essenciais que permanecem na verificação do conceito de Estado são: a população, o território, e um governo independente. Assim, “o Estado exerce o poder sobre o seu território e sobre as pessoas que nele se encontram, sejam elas estrangeiras ou nacionais”⁸. Entretanto, apenas estes dois elementos são insuficientes para caracterizá-lo. O Estado possui um poder “peculiar”, que o torna independente dos demais Estados e que demonstra uma efetiva supremacia sobre esse território e essa população.⁹

À soberania do Estado nacional moderno reconhecem-se quatro características principais – que dão conta, igualmente, de seu conceito.¹⁰ A primeira característica refere-se o caráter absoluto da soberania, que pode ser limitado apenas pelo próprio Estado.¹¹ A segunda, diz respeito a sua singularidade: “não é compatível a convivência de mais de um poder soberano no mesmo âmbito”¹². Consequentemente, a soberania é também indivisível, o que não deve ser confundida com a divisibilidade

⁵ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 02.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 119.

⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 42ª ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 17-18.

⁸ *Ibidem*, p. 46.

⁹ *Ibidem*, p. 49.

¹⁰ LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 137-148, 1995. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451995000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 out. 2013. p. 137.

¹¹ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 23.

¹² Mais especificamente, no sentido de que não é possível admitir que sobre um mesmo território haja mais de uma decisão suprema num mesmo âmbito. In: *Ibidem*, p. 21.

de seu exercício, e sua imprescritibilidade, que para alguns autores está também associada a inalienabilidade, uma vez que tudo diz respeito ao fato da soberania constituir-se de um poder supremo que não permite qualquer lesão ou disponibilidade.¹³ São estas características que garantem a progressiva *absolutização* do Estado, uma vez que acirram o seu caráter de poder superior e inalcançável.

Estas características ancoram-se, igualmente, nas teorias acerca da personalização do Estado, ou do “Estado-pessoa”, que remontam à Thomas Hobbes.¹⁴ Como expressa Luigi Ferrajoli¹⁵, esta personalização é o que caracteriza a plena *secularização* do conceito de soberania, uma vez que a essência ou a “alma artificial” desse Estado-pessoa é a própria soberania. Assim, como detentor de um “poder supremo que não reconhece outro acima de si”¹⁶, apenas o próprio Estado pode limitar-se ou obrigar-se, bem como será a fonte suprema e ilimitada do Direito no seu Estado – dispondo do monopólio de sua produção –, uma vez que é o responsável pela concretização de seus interesses e fins.¹⁷ Herman Heller expressa-se no mesmo sentido:

O poder do Estado é soberano, o que significa que é, dentro do seu território, poder supremo, exclusivo, irresistível e substantivo. A soberania do Estado, significa, portanto, a soberania da organização estatal como poder de ordenação supremo das normas e tem o monopólio do poder de coação física legítima, a *ultima ratio* de todo o poder. [...] O poder do Estado tem que ser, do ponto de vista do direito, o poder político supremo, e sempre o ponto de vista do poder, o poder político normalmente mais forte, dentro de seu território, pois do contrário não será soberano o poder do Estado.¹⁸

Caracterizados de modo geral a soberania e o Estado nacional moderno, verifica-se a seguir os dois âmbitos em que esta soberania se manifesta: o âmbito interno e o âmbito externo. Ainda que o modelo de *Estado* quando da emergência da União Europeia tenha se modificado, e, portanto, não seja o mesmo deste do século

¹³ *Idem*.

¹⁴ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 19.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Do brocado latino “*suprema potestas superiorem non recognoscens*”. In: *Ibidem*, p. 01.

¹⁷ *Ibidem*, p. 19.

¹⁸ Tradução livro do original: “El poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y substantivo. La soberania del Estado significa, pues, la soberania de la organización estatal como poder de ordenación supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física legítima, la *ultima ratio* de todo o poder. [...] El poder del Estado tiene que ser, desde el punto de vista del derecho, el poder político supremo, y desde el punto de vista del poder, el poder político normalmente más fuerte, dentro de su territorio, pues de lo contrario no será soberano ni poder del Estado.” In: HELLER, Herman. *Teoría del Estado*. 2ª ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2000. (Política y Derecho). p. 312-313.

XVI, suas características gerais, especialmente no que diz respeito ao fenômeno *soberania*, permaneceram marcadas fortemente pelos ideais de Westfália, à despeito de possíveis paradoxos e antinomias.

2.2 DIMENSÕES DA SOBERANIA

A soberania pode se manifestar em duas dimensões: uma dimensão interna e outra externa. Adverte Luigi Ferrajoli¹⁹ que ambos são eventos que ocorrem paralelamente, mas, que ainda assim, são divergentes: a dimensão externa tem origem mais antiga e tende a uma progressiva absolutização que se encontra, ainda hoje, em curso. O âmbito interno, por outro lado, possui uma história de “progressiva limitação e dissolução”, o que em consequência determina uma redução em seu âmbito de atuação, paralelamente e em razão do momento da “formação dos Estados constitucionais e democráticos de Direito”.²⁰ Luigi Ferrajoli destaca que ambos os processos de secularização e absolutização, que prestam-se a desenvolver o conceito geral de soberania no Estado moderno

envolvem ambas as dimensões da soberania, a externa e a interna, e compõem um todo com a formação da ideia moderna do Estado como pessoa artificial, fonte exclusiva do direito, e ao mesmo tempo, livre do direito.²¹

O âmbito externo é o primeiro a se desenvolver, e consequentemente é também o primeiro a se absolutizar, por conta da própria redefinição de fronteiras determinada pelo acordo de Westfália e da secularização do Estado moderno. Nesse contexto, não há um poder supra-estatal que limite a atuação dos Estados soberanos na comunidade internacional, e ainda que em uma situação diversa tal poder existisse, os Estados não admitiriam sua subordinação à poder diverso que não o seu próprio.²²

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 03.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, p. 17.

²² KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 out. 2013. p. 54.

Como expressou Luigi Ferrajoli²³, a absolutização do âmbito externo da soberania ressalta o próprio *estado de natureza* teorizado por Thomas Hobbes: a secularização e a atuação ilimitada dos Estados permitiu que estes garantissem a paz em seu âmbito interno, mas, por outro lado, também permitiu que se concretizasse no âmbito externo “uma ameaça permanente de guerras e destruições para o futuro da humanidade”²⁴. Isto ocorre, pois, na existência de “Estados independentes entre si, cada Estado tem uma liberdade absoluta para fazer aquilo que julgará mais oportuno ao próprio interesse”²⁵. A guerra passa a ser instrumento para dar validade às “razões de Estado”, sejam estas quais forem. A afirmação de Raymond Aron expressa com clareza este sentido:

Toda política internacional importa um choque constante de vontades, por estar constituída por relações entre Estados soberanos, que pretendem determinar livremente sua conduta. Enquanto essas unidades não estão sujeitas a leis ou a um árbitro, elas são rivais, pois cada uma é afetada pela ação das outras, e suspeita inevitavelmente das suas intenções. Mas esta contraposição de vontades não desencadeia necessariamente a competição militar, real ou potencial. O intercâmbio entre unidades políticas nem sempre é belicoso; seu relacionamento pacífico é influenciado pelas realizações militares, passadas ou futuras, mas não é determinado por elas.²⁶

Por outro lado, o âmbito interno da soberania, o qual superou o *estado de natureza hobbesiano* em função da própria existência do Estado.²⁷ Ainda que o Estado tenda a sofrer uma “progressiva limitação interna” na Era Liberal com a chegada do Estado de Direito, em contraposição ao seu âmbito externo, que manterá uma progressiva absolutização nesse mesmo período. Tal fenômeno torna ainda mais clara a “dupla face do Estado, fator de paz internamente e de guerra externamente”²⁸, criando suas leis e ordenamento dentro de sua própria ordem jurídica, e manifestando suas razões de Estado através da guerra no plano internacional.

A dimensão interna da soberania só se completa com a crise do Estado de Westfália e a assunção dos Estados de Direito. É exatamente a opção por ter-se no Direito – ou melhor, em suas normas, e mais especificamente, na Constituição deste Estado – o fundamento das decisões e a própria legitimidade do Estado é que se tem lugar esta “progressiva limitação interna” da soberania. É o que se verificará, com mais

²³ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 21.

²⁴ *Ibidem*, p. 03.

²⁵ *Ibidem*, p. 22.

²⁶ ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB, 2002 (Coleção IPRI, 4). p. 102.

²⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 25.

²⁸ *Ibidem*, p. 28.

detalhes, na próxima seção.

2.3 A SOBERANIA NO ESTADO CONSTITUCIONAL

Desde sua origem no direito natural até o momento da constitucionalização do Estado, a soberania interna permitiu o reconhecimento de um poder destacado em um vértice, ou seja, reconhece uma relação político-jurídica bipolarizada e *hierarquizada* entre o detentor da soberania e aqueles submetidos a ela no âmbito interno do Estado.²⁹ As progressivas limitações à soberania colocaram em crise essa bipolaridade até que não pudesse se reconhecer um vértice que detivesse aquele poder ilimitado, restando apenas sujeitos insertos num Estado, todos eles com sua soberania limitada.³⁰

Foi o que ocorreu com o surgimento das primeiras Constituições, ao substituir o poder soberano e absoluto dos monarcas pela soberania de toda a coletividade de indivíduos daquele Estado: o povo. Estes são responsáveis por criar e definir o seu ordenamento jurídico, a “divisão dos poderes, princípio da legalidade e direitos fundamentais”³¹ e outras tantas limitações ao exercício interno deste poder.

Segundo Luigi Ferrajoli, o “estado de direito como ordenamento em que todos os poderes estão submetidos à lei equivale ao fim da soberania como [...] poder livre de obediência as leis”³², o que leva a conclusão de que a submissão de todos à lei é o mesmo que negar a soberania interna absoluta.³³

Esta negação não significa, no entanto, que a totalidade da ideia de soberania foi abandonada: o conceito transmudou-se nas ideias de soberania nacional e de soberania popular. Essa mudança permitiu a preservação do Estado moderno, uma vez que sua legitimação política se sofisticou³⁴, readequando-se a uma nova realidade.

A Constituição é o documento em que se formaliza todo arcabouço jurídico

²⁹ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 01.

³⁰ *Ibidem*. p. 33.

³¹ *Ibidem*. p. 28.

³² *Ibidem*. p. 32.

³³ *Ibidem*. p. 28.

³⁴ *Ibidem*. p. 29.

deste Estado de Direito, que inaugura o ordenamento e tutela-se a si próprio e os indivíduos que dele fazem parte. Segundo Márcio Monteiro Reis, as Constituições são os instrumentos formalizadores do próprio exercício da soberania, pois

(...) o poder originário, ao impor sua força e conquistar a qualidade de soberano, deve organizar-se e limitar a esfera de atuação dos poderes em exercício, o que é feito através de uma carta constitucional. Esta passa a ser o estatuto máximo daquele ordenamento jurídico. Sendo assim, pode-se afirmar que, modernamente, a principal característica da soberania é o exercício do poder constituinte.³⁵

Com todos submetidos à Constituição, o exercício da soberania se dá com o exercício do poder constituinte. É o momento do Estado de Direito, baseado na teoria democrática, que coloca o povo como o detentor da soberania, pois é este que, através da titularidade da soberania popular, exerce o poder constituinte.³⁶

A constitucionalização representa o abandono a qualquer vínculo da herança jusnaturalista do conceito de soberania, passando a ser um conceito autônomo, nas palavras de Luigi Ferrajoli³⁷, reforçado na base juspositivista da soberania popular e nacional. A soberania externa também é influenciada por esta nova fase, que é o momento em que sua progressiva absolutização “alcança suas formas mais desenfreadas e ilimitadas”, que culminaram nas guerras e conquistas coloniais imperialistas e, mais especialmente, nas duas grandes guerras mundiais.³⁸

Todo esse contexto é determinante para a constituição e nascimento da União Europeia, pois os primeiros projetos de uma união concreta no continente europeu foram movidos pela necessidade de se estabelecer uma aliança de paz concreta e duradoura. A necessidade de manter a paz na Europa é desafiadora, e para que esta ocorresse algo teria que mudar na concepção dos Estados soberanos e na forma como a própria soberania é por eles interpretada. Assim, passa-se a analisar o caminho percorrido na construção da Comunidade e de que modo esta continuamente desafiará a soberania dos seus Estados-membros e a própria compreensão de Estado.

³⁵ REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27.

³⁶ KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 out. 2013. p. 59.

³⁷ FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito). p. 34.

³⁸ *Idem*.

3 DA EUROPA À UNIÃO EUROPEIA

O desenvolvimento da União Europeia colocou à prova o conceito de soberania, provocando-lhe uma série de modificações e modulações, bem como repercutiu de maneira singular no modo como o Estado soberano da Era Moderna era compreendido, trazendo impactos para a própria compreensão do Estado hoje. Neste sentido, a União Europeia, à medida que amplia e aprofunda cada vez mais a sua integração, representa um contínuo desafio à ciência jurídica, o que permite que a mesma seja compreendida, contemporaneamente, como uma formação político-jurídica *sui generis*.³⁹

O estudo das etapas de desenvolvimento da União Europeia proporcionará uma compreensão dos sucessivos constrangimentos sofridos na esfera da soberania “individual” de cada Estado-membro que permitiram, igualmente, a concretização de propostas de integração econômica e política inovadoras. Tal estudo compreenderá a verificação do desenvolvimento de diversas expressões do ideal europeu que move e justifica a integração; as inclinações na seara da cooperação; e, finalmente, a gradual concretização do ideal de integração até a constitucionalização da União Europeia hoje, segundo as opções políticas e econômicas tomadas no seio de suas instituições, tudo permitindo a sua concepção como uma grande organização político-jurídica *sui generis*.

3.1 O IDEAL EUROPEU

As manifestações de poder dos diversos Estados soberanos criam uma situação muito frágil no contexto internacional, diante da constante ameaça de emergência de uma guerra, uma vez que esta é utilizada indistintamente como instrumento para a realização das *razões de Estado*. Este sentimento de insegurança traz a necessidade de se firmarem estruturas para garantir a superioridade da paz sobre os desejos e interesses “individuais” aos Estados, evitando-se, assim, as perdas

³⁹ TOSTES, Ana Paula B. União Europeia: o poder político do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 3.

terríveis que advêm dos conflitos bélicos. Especialmente para o continente europeu, as experiências com as duas Grandes Guerras Mundiais, dentre outros conflitos regionalizados na época imperialista, são consequência desta concepção moderna de soberania do Estado.

Assim, é interessante notar que os primeiros projetos para a construção de uma União Europeia envolveram exatamente a necessidade da consolidação da paz no continente europeu, demonstrando sua íntima relação com a forma de concepção e manifestação dos poderes soberanos dos Estados. O sonho de unir em paz os países do continente Europeu é antigo. É notável que o ideal de uma Europa unida já esteve presente em diversos literatos antes mesmo do advento da União Europeia, que pode ser tomada como a grande concretização de todos estes projetos.⁴⁰

Estes teóricos expressaram em suas obras todo o descontentamento com uma Europa fracionada e enfraquecida, reconhecendo a perda política, econômica, militar e de influência externa que esta causava umas às outras potências. O jurista francês Pierre Dubois, em 1304, já falava dos “Estados Unidos da Europa”; economistas como o inglês Bentham e o francês Saint-Simon, o abade de Saint Pierre e o filósofo Immanuel Kant, todos expressaram projetos para a Paz Perpétua, comungaram do espírito de unir uma verdadeira “Europa” para além do ajuntamento de um grupo de Estados soberanos.⁴¹

Os rearranjos político-econômicos da era imperialista e as consequências devastadoras das duas Guerras Mundiais foram determinantes para cultivar o ideal Europeu e o espírito de unificação no continente. O período entre guerras (1919-1938) é o mais rico em incentivos à uma produção intelectual voltada especificamente para a concretização do sonho da Europa unificada, vindo a congregar inclusive organizações e mobilizações nos Estados nacionais neste sentido. Entretanto, tais incentivos foram mais uma vez interrompidos por confrontos bélicos, podendo-se reconhecer uma nota comum com o conflito que lhe é precedente: um nacionalismo exacerbado por parte dos Estados soberanos.⁴²

Até a assinatura do primeiro Tratado que instituiu o embrião do que é hoje a

⁴⁰ FONTAINE, Pascal. *A Europa em 12 lições*. Luxemburgo: Serviço Das Publicações da União Europeia, 2010. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/pt/a-europa-em-12-li-es-pbNA3110652/>>. Acesso em: 20 set. 2013. p. 5.

⁴¹ CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 29-30.

⁴² HOBBSAWM, Eric. *A era dos Impérios: 1875-1914*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

União Europeia, observar-se-á, ao longo de cerca de quarenta anos, um contínuo embate entre os ideais favoráveis à integração e os ideais nacionalistas, contrários ao estabelecimento de uma ligação mais forte entre os Estados. Assim, serão apresentadas a seguir as principais ideias “plantadas” em favor da integração europeia, divididas em dois momentos principais: entre as duas Grandes Guerras, e após a Segunda Guerra Mundial.

3.1.1 A Europa no período entre as duas Grandes Guerras

O estopim da Primeira Guerra em 1914 rompeu com o “concerto europeu”⁴³, que até então mantinha a Europa sob uma frágil estabilidade. Por um lado, os Estados nacionais até então caminhavam para o máximo de sua absolutização, a soberania como peça chave deste desenvolvimento; e por outro, uma frágil impressão de harmonia mantinha a Europa em paz, uma vez que os conflitos imperialistas que caracterizaram o período anterior a Primeira Guerra foram deslocados do continente europeu para outras partes do globo terrestre, especialmente Ásia e África, onde se encontravam as novas colônias europeias. À despeito da contínua formação de alianças militares e acordos políticos e diplomáticos entre os Estados europeus neste período⁴⁴ a “harmonia” do convívio entre estes Estados soberanos poderia se romper fácil e abruptamente.⁴⁵

Segundo o historiador Eric Hobsbawm, este “foi provavelmente o período da

⁴³ “Até 1914, o cenário europeu era traduzido pelo chamado ‘concerto europeu’. Desde 1815, com o Congresso de Viena – que sepultou a tentativa de Napoleão de criar uma Europa unificada pelo seu império – a região estruturou-se em torno das antigas *potências*, objetivando a redefinição do mapa político europeu. Esse foi o arranjo denominado de concerto europeu: uma ordem fundada em uma balança de poder entre as superpotências da época, com o objetivo de evitar o surgimento de hegemonias e consequentes conflitos. Assim para promover a paz, foi constituído um sistema de alianças para uma possível guerra. Dessa forma, pode-se dizer que a ordem instaurada nesse período era de cunho essencialmente político-diplomática, onde os interesses das partes envolvidas exerciam maior influência que o direito.” In: CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção Para Entender). p. 77.

⁴⁴ Tais acordos entre os países europeus “alimentavam” seus Estados e soberanias, uma vez que visavam o controle e domínio de suas colônias além-mar. Dentre os acordos protagonizados neste período podem ser destacados aqueles que determinaram a demarcação de fronteiras na África. Os Estados europeus reivindicaram cada qual sua quota-parte, respeitando a colonização por eles empreendida em detrimento da fronteiras naturais, culturais, de tribos e povos dos colonizados. In: HOBBSAWM, Eric. *A era dos Impérios: 1875-1914*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 23-25.

⁴⁵ CARNEIRO, Cynthia Soares. *Op. cit.*, p. 77.

história mundial moderna em que chegou ao máximo o número de governantes que se autodenominavam *imperadores*⁴⁶, impérios estes que dividiram o mundo entre si, com cada uma dessas frações dominada e a eles ligada direta ou indiretamente, mantendo-se confiantes num ordinário equilíbrio de poder *imperial* e em uma não intervenção direta de uma potência sobre a outra.⁴⁷ Os principais representantes europeus dessas superpotências eram Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda, Bélgica⁴⁸, e, uma vez rompido este frágil equilíbrio que as interligava foram carregados conjuntamente para o conflito bélico, o maior até então.

Com o fim da Primeira Guerra, surgiram diversas propostas para a associação dos Estados da Europa. Assim, é possível destacar os incentivos do austríaco Richard Coudenhove-Kalergi, responsável pela organização do *Congresso Pan-europeu* em 1927, que culminou na criação da União Pan-Europeia, bem como suas proposições a respeito de uma *nação europeia* e um *federalismo europeu*. Do mesmo modo foram os esforços do primeiro-ministro francês Aristide Briand que, na Assembleia das Nações Unidas em 1929, propôs uma união de tipo federal tal como a protagonizada pelos Estados Unidos da América.⁴⁹

Ainda que tais propostas referissem-se a uma união de tipo “federal”, não o faziam no sentido técnico da palavra: as associações propostas nesse primeiro momento visavam especialmente uma “cooperação pacífica entre os estados soberanos”⁵⁰, ou seja, sem que tal instituição interferisse nos direitos soberanos dos Estados.⁵¹ Mais à frente será possível reconhecer o viés federalista nas propostas da União Pan- Europeia, pois a proposta apresentada em 1930 previa não apenas a criação de órgãos federais “supranacionais”, como também a consolidação de um sistema financeiro próprio e de uma “cidadania europeia”, ou seja, propostas que iam

⁴⁶ HOBBSBAWM, Eric. *Op. cit.*, p. 88.

⁴⁷ “Entre 1815 e 1914 nenhuma grande potência combateu outra fora de sua região imediata, embora expedições agressivas de potências imperiais ou candidatas as imperiais contra inimigos do ultramar fossem, claro, comuns”, ou seja, havia guerra, esta apenas não era travada no continente europeu. In: *Ibidem*. p. 23.

⁴⁸ É interessante notar que estes seis Estados, com sensíveis diferenças, são os mesmos países que representam o núcleo formativo da Comunidade Econômica Europeia. Denota-se, no caso de Holanda e Bélgica, que estes países já se encontravam coligados em cooperação com Luxemburgo no bloco econômico BENELUX; e no caso da Alemanha, apenas a sua porção ocidental, que era capitalista, fazia parte do Bloco Econômico.

⁴⁹ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p.33.

⁵⁰ AVELÃS NUNES, A. J. *A Constituição Europeia: a constitucionalização do neoliberalismo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 12.

⁵¹ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 86.

além da simples associação econômica, estendendo-se aos campos político e social.⁵²

No entanto, a depressão econômica advinda da quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 criou um grande efeito dominó, determinando a derrocada de diversos países europeus que retomavam a prosperidade econômica após o término da Primeira Grande Guerra. Acirraram-se os ânimos nacionalistas, cujo protecionismo econômico é a palavra de ordem, opondo-se, assim, a quaisquer tratativas para a união dos Estados da Europa. Chegou-se a instituir em 1930 uma *Comissão para o Estudo da União Europeia*, com a liderança de Aristide Briand, numa tentativa de preservar as conquistas desse primeiro período de tratativas para a cooperação internacional europeia.⁵³ No entanto, o sonho da união na Europa retornaria apenas com a emergência da Segunda Grande Guerra.

3.1.2 A Europa após a Segunda Guerra Mundial

Mesmo durante a Segunda Grande Guerra é possível encontrar expressões em favor da unificação da Europa, tais como o Movimento Federalista Europeu, de 1941, liderado por Altiero Spinelli; o projeto de uma *Constituição Federal Europeia*, de 1943, de autoria de Countenhove-Kalergi, e até mesmo a constituição da união aduaneira entre Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, o BENELUX, como exemplo concreto das futuras possibilidades europeias.⁵⁴ Entretanto, é apenas com o fim do conflito e toda a devastação e desestruturação econômica, política, territorial, social, na Europa como um todo, que a integração tomará movimento.

Assim, o fim da Segunda Grande Guerra determinou, fatalmente, a descentralização da Europa no cenário mundial, uma vez que o mundo reorganizou-se segundo uma nova bipolaridade, centralizada nos Estados Unidos da América e na União Soviética. Segundo Eric Hobsbawm o conflito representou o “declínio e queda da Europa, ainda centro inquestionado de poder, riqueza, intelecto e ‘civilização

⁵² AVELÃS NUNES, A. J. *Op. cit.*, p. 13.

⁵³ CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 33.

⁵⁴ AVELÃS NUNES, A. J. *A Constituição Europeia: a constitucionalização do neoliberalismo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 13.

ocidental' quando o século começo"⁵⁵. É interessante verificar que a formação de uma unidade, ao menos econômica, era imperiosa para a sobrevivência do países do continente Europeu e para a retomada de sua posição de destaque no cenário internacional, ainda que de modo lento e reduzido. Do contrário, estariam submetidos às intempéries das decisões de um lado ou do outro dos poderosos da nova ordem mundial. O historiador Eric Hobsbawm destacou tal necessidade:

As "grandes potências" de 1914, todas europeias, haviam desaparecido, como a URSS, herdeira da Rússia czarista, ou sido reduzidas a um status regional ou provincial, com a possível exceção da Alemanha. O próprio esforço para criar uma "Comunidade Europeia" supranacional única e inventar um senso de identidade europeia a ela correspondente, substituindo as velhas lealdades a países e Estados históricos, demonstrava a profundidade desse declínio.⁵⁶

É neste contexto que as tendências integracionistas e nacionalistas ficaram mais definidas: a primeira explicitamente a favor da união política e jurídica dos Estados, admitindo a criação de mecanismos de governo centralizados e superiores a estes Estados; enquanto a segunda tendência priorizava garantir, de todo modo, a incolumidade da soberania dos Estados. Ainda que por meios diversos, ambas as correntes compartilhavam de um claro objetivo-final: “a busca de soluções comuns para o reerguimento dos países europeus a partir da integração de algumas políticas setoriais”.⁵⁷

O discurso de Winston Churchill em setembro de 1946, em Zurique, é considerado um marco por seu conteúdo favorável a uma união federalista. O primeiro-ministro britânico destacou a necessidade de um verdadeiro diálogo entre Alemanha e França, bem como da necessidade de “recriação da família europeia”⁵⁸:

(...) nós devemos re-criar a família Européia em uma estrutura regional chamada, talvez, de Estados Unidos da Europa, e o primeiro passo prático será a formação de um Conselho da Europa. Se primeiramente todos os Estados da Europa não querem ou não estão disponíveis para juntar-se a União nós devemos, ainda assim, proceder a montagem ou combinação daqueles que querem e podem.⁵⁹

⁵⁵ HOBBSAWM, Eric. *A era dos extremos: O breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2001. p. 23

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 88.

⁵⁸ UNIÃO EUROPEIA. *Os Fundadores da UE: Transcrição da Intervenção de Winston Churchill em Zurique, em 19 de setembro de 1946*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm>. Acesso em: 29 out. 2013.

⁵⁹ Tradução livre do original: “(...) we must re-create the European family in a regional structure called, it may be, the United States of Europe, and the first practical step will be to form a Council of Europe. If at first all the States of Europe are not willing or able to join the union we must nevertheless proceed

Foi também Winston Churchill quem convocou o Congresso da Haia de 1948 para discutir as questões da integração, o que culminou na criação do “Movimento Europeu”, naquele mesmo ano, congregando as diversas expressões dos movimentos federalistas que se desenvolveram na Europa ocidental.⁶⁰

Na década seguinte, definem-se igualmente, dentre aqueles favoráveis à integração, as tendências que se posicionavam a favor de uma união federal, com a criação de um órgão supranacional, e aqueles a favor de uma união de tipo confederal, em que a integração dos países ocorreria através de pactos de intergovernabilidade. Como representante confederado pode-se ter o francês Charles De Gaulle. Sua proposta visava uma cooperação política, militar e econômica entre os países, sem que, no entanto, fossem criadas entidades comunitárias ou supranacionais. Ana Paula Tostes destaca o sentido da integração proposta por Charles De Gaulle:

Um modelo confederativo à moda de De Gaulle – ou a constituição de uma “Europa Europeia” – deveria trazer a garantia de que os Estados conservariam suas soberanias plenas, ou seja, os Estados só poderiam delegar competências a instituições comuns através de tratados, em matérias de defesa externa, diplomacia, cultura e outros temas de política externa.⁶¹

Contudo, é o Plano Schuman, encabeçado pelos esforços de Jean Monnet e Robert Schuman, que tornou possível a concretização dos ideais de integração. O plano dos franceses tomou expressão uma vez que propunha uma resolução imediata para o problema econômico, ou seja, deixando de fora o elemento sob o qual se debruçavam as discussões entre confederais e federais: o político; bem como inaugurava a integração dos Estados, mas de modo setorial, propondo, basicamente, uma “cooperação intergovernamental”⁶².

Monnet e Schuman reconheceram na indústria de carvão e aço a base para a reconstrução da Europa devastada. Para a realização de uma integração funcionalizada para a produção destes bens, um diálogo entre França e Alemanha era fundamental. Ambos os países localizavam-se no centro da produção do carvão e do aço, motivo pelo qual ambos passaram décadas em conflito, na disputa pelos

to assemble and combine those who will and those who can.” In: UNIÃO EUROPEIA. *Os Fundadores da UE*: Transcrição da Intervenção de Winston Churchill em Zurique, em 19 de setembro de 1946. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm>. Acesso em: 29 out. 2013.

⁶⁰ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia*: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 36.

⁶¹ TOSTES, Ana Paula B. *Op. cit.*, p. 92.

⁶² QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 37.

domínios territoriais do Vale do Rio do Rhur e da Alsácia-Lorena. A solução, colocar a produção de carvão e aço sobre uma única autoridade europeia, era a ideia raciocinada por Monnet a ser executada pelo Plano Schuman.

Os esforços de Monnet e Schuman, catalisados na declaração Schuman em 1950, serão os responsáveis por retirar o plano de integração da Europa do imaginário para transportá-lo à realidade, com a constituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço em 1951. Antes disto, porém, é necessário destacar outras organizações internacionais que, na busca por uma cooperação entre os Estados, foram exemplos fundamentais para o processo de integração europeia.

3.2 DA COOPERAÇÃO À INTEGRAÇÃO

O momento a que se reconhece como um período de cooperação é anterior ao processo de integração propriamente dito e simultâneo à promoção dos ideais de integração. É caracterizado pela criação de instituições, notadamente na forma de organizações internacionais, com fins diversos, como estratégicos e de defesa, econômicos, de promoção social⁶³, entre outros, que não necessariamente envolviam apenas Estados europeus, ou ainda, lhes eram exclusivos. Tais instituições não determinavam relações entre si e possuíam escopos específicos através de uma cooperação.

Duas novas tendências mundiais se apresentam no pós Segunda Guerra, em função da reorganização da nova ordem econômica segundo uma bipolaridade, e a consequente globalização econômica. São elas: a de institucionalização multilateral, através da formação de organizações internacionais, com fins majoritariamente econômicos; e a de regionalização, através da formação de blocos regionais de cooperação.⁶⁴ Assim, a integração protagonizada pelos países europeus, ainda que particularidades próprias apenas ao continente europeu, não era o único e exclusivo processo de regionalização.

⁶³ CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 41.

⁶⁴ CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da integração regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção Para Entender). p. 67.

Os esforços para a formação de organizações internacionais, encabeçadas pelos Estados Unidos, visavam especialmente o avanço do liberalismo sobre o estatismo soviético, através de uma política de organização do comércio em escala mundial.⁶⁵ Assim, é possível observar no campo político a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945; no campo econômico do Acordo Geral sobre tarifas e Comércio (GATT) em 1948, do Banco Regional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI); e no campo militar, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁶⁶.

Na Europa, Bélgica, Luxemburgo e Holanda animam a criação do primeiro bloco regional, em 1944, o que servirá de incentivo para a formalização de uma cooperação econômica no continente europeu. Era o BENELUX, uma área de livre comércio caracterizada pela supressão de todas as barreiras alfandegárias e pela adoção de uma política externa aduaneira comum⁶⁷.

Entretanto, a organização internacional de cooperação que se destacou nesta época no continente europeia foi a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), que contou com um número representativo de países signatários. Com vistas a executar no continente europeu o Plano Marshall, os Estados Unidos da América propuseram a instituição de uma organização cujo escopo seria distribuir de maneira eficaz, através de um sistema de cooperação entre os países, todo o auxílio econômico-financeiro desprendido pelos norte-americanos para a reorganização econômica e reconstrução da Europa. Convocou-se uma conferência em 1948, que contou com a presença de dezoito países⁶⁸ e se debruçou sobre a aceitação da

⁶⁵ D'ARCY, François. *União Europeia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 12.

⁶⁶ A OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte (no original, *North Atlantic Treaty Organization*, NATO), foi criada em 1949. Conforme informado pela própria organização, em tradução livre, a sua criação esteve envolvida com a efetivação de três propósitos especiais: impedir a expansão soviética, impedir o renascimento do nacionalismo militar na Europa através de sua presença neste continente e encorajar a integração política europeia. Mesmo com o fim da bipolaridade e a queda do regime soviético, a OTAN manteve-se como instituição coligada a União Europeia, determinando impactos na relação entre os países europeus ainda. Como exemplo, pode-se destacar o envolvimento desta instituição na candidaturas de novos membros da União Europeia, uma vez que considera-se uma concreta manifestação de interesse na adesão a Comunidade, a também adesão a OTAN. In: NATO. *A short history of NATO*. Disponível em: <<http://www.nato.int/history/nato-history.html>>. Acesso em: 02 set. 2013.

⁶⁷ CARNEIRO, Cynthia Soares. *Op. cit.*, p. 78.

⁶⁸ O número de países signatários é informado pela própria OECD, que sucedeu a OECE, e são exatamente: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Finlândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Alemanha Ocidental (representada originalmente por ambas as zonas de ocupação Americanas, Britânicas e Francesas) e o Trieste, até então sob domínio francês. In: OECD. *Organisation for European Economic Co-operation*. Disponível em: <http://www.oecd.org/general/organisation_foreuropeaneconomicco-operation>.

proposta norte-americana de apoio à reconstrução da Europa, a qual culminou na Convenção de Paris de 1948 e instituição da OECE⁶⁹.

Igualmente, constitui-se neste mesmo período, por promoção do primeiro-ministro britânico Winston Churchill, o Conselho da Europa. Esta organização internacional⁷⁰ surgiu ao fim do Congresso de Haia de 1948, convocado com vistas a promover o ideal da integração. Dentre as propostas do Congresso estavam a criação de uma Assembleia Deliberativa e um Conselho, como instituições destinadas a preparar a integração dos países europeus, bem como visavam o reconhecimento de uma Carta dos Direitos do Homem e a criação de um Tribunal de Justiça, com o fim de garantir estes Direitos.⁷¹

Estas três primeiras instituições possibilitaram o crescimento econômico, bem como causaram um impacto positivo nas relações políticas, técnicas e sociais. São a própria expressão de uma *cooperação* intergovernamental entre os Estados, “sem a criação de instituições de carácter supranacional”⁷², ou seja, mantendo intactas as respectivas soberania e autonomia de seus Estados-membros. A próxima fase, no entanto, terá como destaque a integração: é quando a formação do bloco passa a interferir na soberania dos Estados e na forma como se dá a tomada de decisões entre os Estados-membros e a União.

operation.htm>. Acesso em 02 jun. 2013.

⁶⁹ Posteriormente, com o esgotamento dos fins primeiros que motivaram a criação desta organização, optou-se por converter a OECE em OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), agora com objetivos mais amplos e genéricos. Segundo João Mota de Campos, a “OCDE desempenha atualmente um papel marginal”, pois já havia “esgotado o essencial da sua finalidade de promoção da cooperação econômica no quadro regional europeu”. Ainda assim é interessante destacar a posição desta como uma das primeiras tentativas de cooperação econômica, no cenário europeu, ainda que dependente dos auspícios norte-americanos. In: CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 29-30. p. 43.

⁷⁰ Ana Paula B. Tostes destaca a existência de três instituições com nomes muito parecidos, mas escopos e que estabelecem relações muitíssimos diferenciadas com os Estados europeus. Este “Conselho da Europa”, criado em 1948, é uma *organização internacional*. O “Conselho Europeu” é um *instituição* coligada à União Europeia, que promove encontros entre os Estados-membros, cujo o escopo é “definir diretrizes políticas gerais da União Europeia”, e por último, o “Conselho da União Europeia”, *órgão institucional* da União Europeia. In: TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 88.

⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. *A história da EU: 1948*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1948/index_pt.htm>. Acesso em 23 out. 2013.

⁷² JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Europeia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 115-132, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 out. 2013. p. 116. João Mota de Campos concorda com tal expressão, uma vez que segundo o autor, a fase de integração inicia-se com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). In: CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 52.

3.3 A FASE DE INTEGRAÇÃO

O primeiro passo para a concretização dos ideais europeus e instituição da integração se dá com a aprovação, pela Assembleia do Conselho da Europa⁷³, do Plano Schuman idealizado por Jean Monnet e gestado por Robert Schuman. A Declaração de Schuman de 1950, que ressaltou os objetivos políticos concretizados neste primeiro passo da integração ficou conhecido como a “certidão de nascimento da União Europeia”⁷⁴. Neste documento estão encartadas não apenas as diretrizes econômicas emergenciais para a criação de um mercado comum do carvão e do aço, como estão também soluções a outros problemas que se apresentavam aos Estados europeus.

Assim, proposições acerca da manutenção da paz e de impedimentos a causação de novos conflitos, bem como promessas de integração política a longo prazo na Europa Ocidental⁷⁵ e o aprofundamento da solidariedade na relação entre os Estados, já encontravam-se igualmente presentes, e podem ser tomados como os objetivos perseguidos pela Comunidade:⁷⁶

“A solidariedade de produção assim alcançada revelará que **qualquer guerra entre a França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como também materialmente impossível**. O estabelecimento desta poderosa unidade de produção **aberta a todos os países que nela queiram participar**, [...], lançará os **fundamentos reais da sua unificação económica**. [...]

Assim se realizará, simples e rapidamente, a fusão de interesses indispensável à criação de uma comunidade económica e **introduzirá o fermento de uma comunidade mais vasta e mais profunda entre países durante muito tempo opostos por divisões sangrentas**. [...]

Esta proposta, por intermédio da comunitarização de produções de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países aderentes, realizará as **primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz**.”⁷⁷ (grifou-se).

⁷³ UNIÃO EUROPEIA. *A história da UE: 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1950/index_pt.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

⁷⁴ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 94.

⁷⁵ Interessante destacar que, nesse primeiro momento, os planos de integração não abrangiam de forma algum a Europa Oriental, submetida ao regime Soviético.

⁷⁶ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 37-38.

⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm>. Acesso em: 02 set. 2013.

Segundo Fausto de Quadros⁷⁸, também encontra-se estampado na Declaração o modo de integração proposto: caracteriza-se por ser funcional e mediato. Teria início no campo econômico com a integração na indústria do carvão e do aço, mas gradualmente evoluiria para outros setores, consolidando uma solidariedade entre os países e uma profunda e ampla integração.

As negociações do Conselho Europeu que debruçaram-se sobre o Plano Schuman resultaram na assinatura do Tratado de Paris, que instituiu a **Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)** com sede em Luxemburgo. O Tratado foi ratificado em 1951 pela “Europa dos Seis”: França, República Federal Alemã, Itália e os países do BENELUX, e entrou em vigor em 1952.

A Grã-Bretanha, a despeito de sua campanha à integração encabeçada pelo primeiro-ministro Winston Churchill, negou-se a ratificar o Tratado, uma vez que isso determinaria abrir mão de determinadas competências soberanas, o que demonstrou sua aversão “a ideia de uma entidade dotada de poderes supranacionais”⁷⁹. A intergovernabilidade que estruturou a criação do Conselho Europeu supria suficientemente as inclinações britânicas à respeito da integração, o que não condizia com os interesses que os demais Estados possuíam para o futuro da integração.⁸⁰ Com isso, as rivalidades entre Grã-Bretanha e o restante dos países europeus se agravaram, o que contribuiu, inclusive, para a manutenção do afastamento da Grã-Bretanha dos processos de integração europeia até 1973, quando então sua candidatura para integrar a Comunidade foi aceita.

Segundo Márcio Monteiro Reis⁸¹, a CECA possuía duração determinada de cinquenta anos, âmbito regional e alcance restrito, ainda que com expressas pretensões globalizantes por conta dos termos de consolidação da paz no continente que possuía. Seu aparato era *parafederal*⁸², no sentido de que determinava aos

⁷⁸ QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 37-38.

⁷⁹ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 38.

⁸⁰ A atuação da Grã-Bretanha, num primeiro momento, será de buscar o retorno a sua condição de superpotência, do que, abrir mão de sua soberania estava fora dos interesses do país. Mais à frente, a ascensão dos colegas europeus nestes blocos comunitários, animará a Grã-Bretanha, que tratará de fundar uma Comunidade própria, agregando aqueles que ainda não haviam demonstrado interesse em integrar as Comunidades Europeias, com o fim de fazer frente a esta. In: REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 136 e 139.

⁸¹ *Ibidem*. p. 137.

⁸² CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004. p. 54.

Estados membros a transferência de uma parcela de suas competências estatais para a Alta Autoridade da organização, que passaria a deter amplos poderes na gestão do carvão e do aço, a cujas decisões os Estados-membros deveriam se submeter.⁸³ O arcabouço jurídico da Alta Autoridade se completa com a constituição de um Conselho de Ministros e uma Assembleia Geral, bem como a determinação da competência de um Tribunal para a defesa das “questões comunitárias”.⁸⁴

Segundo Ana Paula Tostes⁸⁵, o diferencial do Tratado de Paris para os demais acordos de organizações internacionais é fato de haver a representação de um “interesse comunitário”, caracterizada no aparecimento de um foco de poder supranacional, engendrado em um órgão de amplos poderes políticos na Comunidade:

O que trouxe de original o Tratado de Paris foi a previsão de que o órgão executivo da CECA possuía poderes diferentes dos demais órgãos executivos de outras organizações internacionais, pois não estavam encarregada da representação de interesses governamentais, mas sim do interesse da “comunidade de Estados”.⁸⁶

Ana Paula Tostes⁸⁷ destaca, ainda, que a integração determinada pela CECA agradava ambos os grupos federalistas e integralistas. Os federalistas enxergavam na Comunidade o primeiro grande passo concreto em favor de uma união futura mais firme, afastando o ressurgimento de quaisquer nacionalismos que levassem a outros conflitos bélicos. Os integralistas, por outro lado, não reconheceram uma grande afetação na soberania dos Estados, uma vez que a setorização se deu pontual e especificamente para a indústria de Carvão e de Aço.

Com o intuito de dar continuidade às negociações em favor da integração, novo Tratado foi proposto em 1952 com incentivo da OTAN⁸⁸, com vistas a instituir um exército unificado para toda a Europa: era a Comunidade Europeia de Defesa (CED). O estímulo do Conselho Europeu à integração fez surgir o Plano Eden, que propunha uma mudança no modo de integração europeia, que de setorial passaria a global.⁸⁹

⁸³ REIS, Márcio Monteiro. *Op. cit.*, p. 137.

⁸⁴ CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. *Op. cit.*, p. 55-56.

⁸⁵ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 95.

⁸⁶ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 95.

⁸⁷ *Ibidem*. p. 97.

⁸⁸ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 38.

⁸⁹ *Ibidem*. p. 39.

Entretanto, frustraram-se as tentativas, pois a França recusou-se a assinar o Tratado que instituiria a CED. Desestimulados, os países precisavam de novos incentivos para aprofundar a integração, e para isso foi lançada em 1955 a Conferência da CECA, confiando a Paul-Henri Spaak a produção de um relatório acerca das viabilidades de formação de um Mercado Comum Europeu e da criação de uma entidade para outro setor econômico, o da energia nuclear^{90,91}

As negociações a respeito do relatório Spaak tornaram possível a assinatura de dois Tratados de Roma, em 1957, responsáveis por criar a **Comunidade Econômica Europeia (CEE)**, responsável pelo mercado comum europeu, e a **Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom)**, responsável pela energia nuclear. Igualmente, uma terceira Convenção de Roma foi assinada nesta mesma ocasião, “responsável por criar uma única Assembleia, um único Tribunal e um único Comitê Econômico-Social”⁹² para as três Comunidades, CECA, CEE e Euratom, inaugurando, assim, a primeira fusão das *instituições* comunitárias europeias. Isto, no entanto, não determinou uma efetiva união das três Comunidades, uma vez que cada uma ainda possuía competências específicas que eram conferidas por seus respectivos Tratados.

Destaca Fausto de Quadros⁹³ que esta configuração é o “esqueleto da integração” que perdurará até 1993, propriamente com a consolidação da União Europeia. Outro tratado de fusão será assinado posteriormente, o Tratado de Bruxelas de 1965, com o fim de constituir um único Conselho de Ministros e uma única Comissão, o que, segundo Marcio Monteiro Reis⁹⁴, torna mais completa a união orgânica das Comunidades Europeias.

Segundo Ana Paula Tostes⁹⁵, esta “unificação dos órgãos executivos reforçou a existência do fictício “interesse comunitário” e consagrou a peculiaridade do tipo de

⁹⁰ Do mesmo modo que o carvão e o aço eram imperiosos para a consolidação das relações de paz na Europa e a reconstrução de seus Estados-membros no pós-guerra, a constituição de um mercado comum para a energia nuclear está claramente relacionada com a necessidade de proteção e defesa imposto pelo contexto de iminente conflito – a ameaça nuclear latente à época – da Guerra Fria. In: PFTESCH, Frank R. *A União Europeia: história, instituições, processos*. Brasília: Editora da Unb, 2001. (Coleção Relações Internacionais). p. 37.

⁹¹ QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 39.

⁹² QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 40.

⁹³ *Ibidem*. p. 40.

⁹⁴ REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 138.

⁹⁵ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004 p. 98.

poder político que se instalava na Europa”. Isto se dá, especialmente, com a atuação do Tribunal unificado das três Comunidades Europeias, que ainda que sem causar grandes alardes à época, já decidia segundo o predomínio de suas instâncias políticas sobre as instâncias internas dos Estados, o que terá papel fundamental na política comunitária futura.⁹⁶

A assinatura destes tratados, especialmente o da CEE, demonstrava que, em termos econômicos, a integração caminhava gradativamente para uma “livre circulação de todos os fatores de produção: trabalhadores, mercadorias, serviços e capital”⁹⁷, aliadas com a integração da indústria nuclear e de base. A CECA e a Euratom, de um lado, ocupavam-se de setores específicos: indústria pesada e energia atômica, respectivamente, o que as impossibilitava de desenvolver-se com maior dinamismo.

Por outro lado, a CEE foi a Comunidade que mais se destacou e desenvolveu, exatamente por seu objetivo envolver a concretização do mercado comum europeu através de uma “construção funcional da Europa política”⁹⁸. Tal fato incentivou a candidatura de outros países para fazerem parte das Comunidades Europeias, devido ao “êxito que ia sendo experimentado pela CEE até então”.⁹⁹ Assim, estavam concentrados na CEE os objetivos voltados a ampliação do processo de integração europeu, como pode-se ver expresso em seu preâmbulo¹⁰⁰:

Determinados a **estabelecer os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus**; Decididos a assegurar, mediante uma **acção comum, o progresso económico e social dos seus países eliminando as barreiras que dividem a Europa**; Fixando como objectivo essencial dos seus esforços a **melhoria constante das condições de vida e de trabalho dos seus povos**; Reconhecendo que a eliminação dos obstáculos existentes requer uma acção concertada tendo em vista garantir a estabilidade na expansão económica, o equilíbrio nas trocas comerciais e a lealdade na concorrência; Preocupados em reforçar a unidade das suas economias e assegurar o seu **desenvolvimento harmonioso pela redução das desigualdades entre as diversas regiões e do atraso das menos**

⁹⁶ *Idem*.

⁹⁷ CARNEIRO, Cynthia Soares. *O Direito da Integração Regional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção Para Entender). p. 81.

⁹⁸ QUADROS, Fausto. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu. Lisboa: Almedina, 1991. p. 117-118. UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE*: texto original (versão não consolidada). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em: 05 out. 2013.

⁹⁹ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição*: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 139.

¹⁰⁰ PFTESCH, Frank R. *A União Europeia*: história, instituições, processos. Brasília: Editora da Unb, 2001. (Coleção Relações Internacionais). p. 39.

favorecidas; Desejosos de contribuir, mercê de uma política comercial comum, para a supressão progressiva das restrições ao comércio internacional; Pretendendo **confirmar a solidariedade que liga a Europa e os países ultramarinos** e desejando assegurar o desenvolvimento da prosperidade destes, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas; Resolvidos a consolidar (...) a defesa da paz e da liberdade e apelando para os outros povos da Europa que partilham dos seus ideais para que se associem aos seus esforços (...).¹⁰¹

Segundo Ana Paula Tostes¹⁰², a adoção de políticas comuns nas relações estrangeiras, o desenvolvimento de uma cooperação em matéria de justiça, defesa e de relações domésticas entre os Estados-membros, e mais ainda, a “unificação dos órgãos executivos das Comunidades” demonstra que já é possível se identificar uma “unidade comunitária de ação política”¹⁰³. Tal ação comum vem, segundo Diego Santos Viera de Jesus, determinada pela internalização dos princípios e normas regentes da estrutura comunitária, o que fatalmente determina uma redefinição das identidades desses Estados, bem como limitações à soberania em dois feixes: a um, em sua autoridade suprema a nível doméstico, e a duas, na independência externa dos assuntos comuns, como aqueles relacionados aos interesses político-econômicos e de segurança nacional.¹⁰⁴

Interessante notar, igualmente, que mesmo que nesta fase de integração os esforços estivessem voltados para uma aceleração e consolidação da unidade econômica; o interesse político, de união dos Estados-membros e demais países europeus estava previsto expressamente nos preâmbulos dos Tratados europeus, como o objetivo primordial da integração. Ainda que alguns países possuíssem certa rigidez na adoção de determinadas políticas comuns – como ocorreu com a própria França, que demonstrou aversão a consolidação de um exército comum, ou seja, de uma unificação da política externa de defesa –, é inegável que a Comunidade determinava uma íntima relação não apenas econômica, mas também política entre os países.

A Grã-Bretanha, com uma política de cooperação austera e avessa à uma

¹⁰¹ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE*: texto original (versão não consolidada). Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.tm>. Acesso em: 05 out. 2013.

¹⁰² TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 98-99.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Europeia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de abril de 2013. p. 117.

integração que solapasse a soberania dos Estados, permaneceu alheia a seus crescimentos econômicos e políticos à medida que a integração no bloco europeu se aprofundava. Em uma clara tentativa de opor-se à experiência econômica federalista encabeçada pela França, a Grã-Bretanha propôs a criação de uma zona simples de livre comércio, com o fim de atrair os demais países europeus que ainda não haviam manifestado interesse em aderir as Comunidades Europeias. É assim que, em 1960, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e Portugal, lideradas pela Grã-Bretanha, assinam a Convenção de Estocolmo para a criação da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA).¹⁰⁵

Os embates entre Grã-Bretanha e França acirram-se nesta fase, devido especialmente a figura do presidente francês Charles De Gaulle, sempre muito excêntrico e com posições manifestamente contra os auspícios de uma união de tipo federal, tal como pensada por Winston Churchill.¹⁰⁶ Na mesma época na constituição da EFTA, o presidente francês lançou sua concepção de uma união política confederal, através do Plano Fouchet.¹⁰⁷ Do mesmo modo, a França obstaculizou os dois pedidos de integração requeridos pela Grã-Bretanha, em 1963 e 1967, só sendo possível que o país se tornasse parte das Comunidades Europeias em 1973, com a saída de Charles De Gaulle do poder.¹⁰⁸

Do mesmo modo que a Grã-Bretanha deu-se conta do poder de influência política e econômica da Comunidade, outros países do Continente europeu observaram o êxito que o bloco de integração experimentava até o momento.¹⁰⁹ Este incentivo foi fundamental para que outros países apresentassem suas candidaturas com o fim de integrar-se a Comunidade Europeia, cumprindo o objetivo primordial que motivou a criação: juntar os Estados da Europa em paz. Assim, é inaugurada uma nova fase na integração deste grupo, que caracteriza-se por sua ampliação e sucessivos alargamentos para a entrada de novos países.

¹⁰⁵ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 41.

¹⁰⁶ REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 139.

¹⁰⁷ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 41.

¹⁰⁸ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 101.

¹⁰⁹ REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: A integração dos Estados e os ordenamentos jurídicos nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 139.

3.3.1 Os sucessivos alargamentos

O período que abrange as décadas de 60 e 70 foi especialmente volátil para a integração europeia. Caracteriza-se por ser um momento em que a Comunidade procurava acelerar o seu processo de integração, com vistas a obter uma união econômica e monetária, bem como negociava a entrada de outros países do continente na Comunidade Europeia.¹¹⁰

A integração adentra neste momento em um outro patamar, e o escopo funcional da ampliação, extensão e aprofundamento da Comunidade fica mais claro. São três as dimensões principais da integração política, as quais se dará plena atenção nos próximos movimentos de integração comunitária: dimensão funcional, vertical e horizontal.

A funcional, ou setorializada, diz respeito às funções políticas paulatinamente agregadas à Comunidade, que de setores apenas econômicos, como o do comércio do aço e do carvão e o mercado interno, ampliam-se para vários outros setores, como por exemplo o da saúde pública, educação, cultura e política externa. O aumento do espectro de setores abarcados pelas Comunidades Europeias corresponde a uma *expansão* da integração¹¹¹.

A dimensão vertical diz respeito a distribuição de competência entre a União e os Estados-membros, o que corresponde a um *aprofundamento* das relações na Comunidade. Tal aprofundamento expressa-se no desenvolvimento de seus organismos institucionais e na forma como eles concretizam o espectro de competências dimensionado pelas opções funcionais da Comunidade.¹¹²

Já a última dimensão, a horizontal, diz respeito aos territórios que integram-se as Comunidades, ou seja, uma extensão dos Estados-membros, o que caracterizam *alargamentos* no seio da Comunidade. Neste trabalho, os alargamentos foram tomados como ponto de destaque para a verificação da progressiva evolução da integração europeia.¹¹³

¹¹⁰ QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 42.

¹¹¹ LAURSEN, Finn. The European integration at the crossroad. *Ekonomiaz*, Gobierno Vasco, n. 82, p. 36-61, 2013. Disponível em: <<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/download PDF.apl?REG=1245>>. Acesso em 26 out. 2013. p. 40-41.

¹¹² *Ibidem*. p. 51-52.

¹¹³ *Ibidem*. p. 48.

Para dar seguimento a integração funcional, diversos planos foram apresentados com o fim de viabilizar a união econômica e monetária desejada: o Plano Barre de 1969, o Plano Werner de 1970, o Iniciativa Jerkins de 1977. Outros projetos foram apresentados, inclusive visando uma maior união política: foi o caso do Relatório Tindermans de 1975. Entretanto, todas estas investidas fracassaram num primeiro momento, ainda que posteriormente fossem utilizadas como inspiração para a tentativa de realizar estes mesmos ideais, que só serão devidamente alcançados na década de 90.¹¹⁴

Foi igualmente neste período que surgiram as primeiras dissidências acerca da legitimidade das decisões tomadas pelo Conselho Europeu, e a imperatividade de sua obediência, um vez que adotava-se o sistema majoritário para as suas decisões. Esta discussão deu-se em negociações que ficaram conhecidas como o *Compromisso de Luxemburgo*, e foram protagonizadas, novamente, por Charles De Gaulle.¹¹⁵

Destaca Ana Paula Tostes¹¹⁶ que a dissidência realizada por De Gaulle, ainda que não possuísse substrato jurídico, merece ser destacada pelo impacto que proporcionou no plano da soberania dos Estados. A solução para o “Compromisso de Luxemburgo”, restou, por fim, de que o “Conselho deveria procurar resolver o problema da impotência de uma nação para vetar uma decisão política majoritária que lhe fosse prejudicial”¹¹⁷, ou seja, mantendo o método de decisão do Conselho, contrário a proposta de Charles De Gaulle de que as decisões fossem tomadas em consenso por todos os membros.¹¹⁸

Entretanto, o apelo de Charles De Gaulle permanece, uma vez que se se reconhecesse que as decisões tomadas majoritariamente pelo Conselho Europeu – que poderiam debruçar-se sobre situações específicas de um determinado Estados-membros – seriam vinculantes e legítimas, como ficaria a questão quando esta decisão do órgão comunitário conflitasse com algum interesse político fundamental do país, ou, mais ainda, sua soberania nacional? Este é um dos primeiros sinais do que posteriormente se caracterizarão como as causa de uma “necessária reforma política”

¹¹⁴ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2004. p. 42.

¹¹⁵ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 100-101.

¹¹⁶ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 101.

¹¹⁷ *Idem*.

¹¹⁸ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 139.

no seio dos organismos da Comunidade Europeia.¹¹⁹

A partir de 1973 é que possível observar o início de uma nova fase na integração europeia: outros países do continente europeu, além dos seis Estados-fundadores, passaram a fazer parte da Comunidade Europeia. A Grã-Bretanha encontrava-se em sua terceira candidatura à Comunidade, que já era reconhecida no âmbito comunitário como necessária, uma vez que somente ela “poderia servir de contrapeso à crescente economia alemã”.¹²⁰ Foi apenas com a eleição de Georges Pompidou tornou possível o acordo e a assinatura do tratado que permitia a entrada não somente da Grã-Bretanha, mas também Dinamarca, Irlanda e Noruega para o grupo.¹²¹ No entanto, apenas os três primeiros países assinaram o Ato de Adesão de 1973, ficando de fora a Noruega.¹²² Assim, a *Europa dos Seis* passa a ser a *Europa dos Nove*.

Diante das crises do fim da década de 60 provocadas pela crise do petróleo e do rearranjo da integração no início da década de 70, pareceu prudente criar uma instância que garantisse a solução de conflitos gerados no interior da Comunidade, e que permitisse a realização de discussões periódicas a respeito da integração e do aprimoramento de seus objetivos e mecanismos de atuação.¹²³ Assim, em 1974, é criado o *Conselho Europeu*¹²⁴, com reuniões periódicas de “ao menos três vezes por

¹¹⁹ TOSTES, Ana Paula B. *Op. cit.*, p. 101.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ REIS, Márcio Monteiro. *Op. cit.*, p. 139-140.

¹²² Note-se que o “Conselho Europeu” não deve ser confundido com “Conselho da Europa”, e muito menos com o “Conselho da União Europeia”. O Conselho da Europa foi criado em 1949 para efetivação dos planos Marshall e reconstrução da Europa retalhada. Este organismo, com atuação intergovernamental, foi o palco de discussão de decisões a serem tomadas em prol da Europa. Deve-se destacar, entretanto, que este Conselho não é uma instituição da União Europeia, é organismo independente desta (In: GDDC. *Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos: Conselho da Europa*. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/cons-europa-historia.html>>. Acesso em 02 nov. 2013). O Conselho Europeu, por outro lado, possui “essencialmente duas funções: definir a direção e as prioridades políticas gerais e resolver determinadas questões que, pela sua complexidade ou sensibilidade, não podem ser resolvidas a um nível inferior da cooperação intergovernamental”, com através de encontros periódicos. Ou seja, é reconhecidamente uma instituição da União Europeia, mas sem quaisquer responsabilidades legislativas (In: UNIÃO EUROPEIA. *Conselho Europeu*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm>. Acesso em 02 nov. 2013). Estes, ainda, não podem ser confundidos com o Conselho da União Europeia, responsável por reunir os Ministros dos respectivos Estados-membros a fim de discutir e aprovar as legislações que cumpram com os objetivos da União Europeia, bem como coordenar suas políticas econômicas, financeiras, externas e de segurança (In: UNIÃO EUROPEIA. *Conselho da União Europeia*. Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm>. Acesso em 02 nov. 2013).

¹²³ REIS, Márcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 140.

¹²⁴ A entrada da Noruega foi obstaculizada por um referendo realizado no próprio país, uma vez que o povo norueguês manifestou-se, majoritariamente, contra a entrada do país na Comunidade Econômica Europeia. É notável a atuação da Noruega neste sentido, uma vez que um dos

anos, com participação dos chefes de Estado ou de governo, acompanhados de seus ministros das relações exteriores”¹²⁵.

Até então, todos os mecanismos institucionais da Comunidade Europeia estavam relacionados com as atividades econômicas propriamente desenvolvidas por cada uma das Comunidades (economia em geral, energia atômica e aço e carvão). É possível dizer que o Conselho Europeu foi a primeira instituição eminentemente política da Comunidade Europeia e “paralela ao sistema institucional comunitário”¹²⁶. Sua incumbência era exatamente zelar pelas relações entre Estados-membros, evitando crises e tomando decisões tendentes a concretização do ideal europeu.

Em continuidade ao processo de integração da *Europa dos Nove*, foi a vez da face *sul* da Europa: Grécia foi reconhecida como membro em 1981, após cinco anos de negociações, e Portugal e Espanha, após oito anos de negociações, foram reconhecidos como membros em 1985, passando a ser a *Europa dos Doze*.¹²⁷ A adesão destes países criou diversos problemas para a Comunidade Europeia, pois a distância do desenvolvimento econômico entre os antigos Estados-membros, “ricos”, e os novos, “pobres” era muitíssimo grande.¹²⁸

Segundo Fausto de Quadros, algumas manifestações deram-se no sentido de que a entrada destes países pouco desenvolvidos não poderiam atrapalhar o rápido avanço na integração que poderia ser realizado pelos demais. Seria uma espécie de “integração a duas velocidades”¹²⁹, liderada pelos países mais desenvolvidos e acompanhada pelos menos desenvolvidos.

É de se reconhecer uma possível relação entre a criação de determinados órgãos de apoio econômico a Comunidade Europeia, concomitantemente a candidatura destes países menos desenvolvidos na Comunidade, e sua respectiva entrada anos depois. É o caso, por exemplo, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), criado em 1975, “com a finalidade de apoiar o desenvolvimento econômico das regiões atrasadas dentro da Comunidade”. O FEDER mantém-se ativo

problemas que futuramente acometerá o Tratado de Maastricht envolve exatamente a legitimação democrática das opções e decisões dos Estados-membros na União Europeia pelas suas respectivas sociedades. In: *Ibidem*. p. 140.

¹²⁵ *Ibidem*. p. 141.

¹²⁶ *Ibidem*. p. 140.

¹²⁷ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 43.

¹²⁸ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 102.

¹²⁹ QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 44.

até os dias de hoje, uma vez que terá fundamental importância na redução das desigualdades nos futuros alargamentos da Comunidade Europeia.

Igualmente, com a formação da *Europa dos Doze*, outra situação era colocada em pauta: a necessidade de uma reforma institucional na Comunidade, especialmente no que diz respeito ao processo de decisão, a fim de que o processo de integração continuasse a se aperfeiçoar.¹³⁰ Neste contexto, é assinado também em 1985, quando da entrada de Portugal e Espanha, o *Ato Único Europeu*. Tal documento é de fundamental importância, pois:

seu objetivo foi realizar alguns ajustes na estrutura comunitária, tornar mais democrática a forma de tomada de decisões e incrementar a supranacionalidade nas comunidades, aumentando as áreas em que as decisões podiam ser tomadas maioria.¹³¹

Ressalte-se a importância do Ato Único como forma de animar os países integração. As pesquisas que lhe deram origem, presididas por Jacques Delors, foram gestadas no início da década de 80, momento marcado por uma onda de *europessimismo*, devido as consequências da crise econômica mundial da década de 70 para os Estados-membros.¹³²

Segundo Fausto de Quadros, o Ato Único Europeu se propunha a uma revisão dos Tratados de Paris e de Roma, prevendo igualmente “o desenvolvimento político e institucional da Comunidade Europeia”¹³³. Entretanto, sua principal inovação foi a previsão dos meios de criação de um “espaço [econômico] sem fronteiras internas”¹³⁴, ou seja, um Mercado Interno Comunitário para dali oito anos, em 1993.¹³⁵

A aceleração da integração econômica na Comunidade Europeia, após a superação do quadro de “europessimismo”, faz com que esta chegue a década de 90 com grade força econômica, reposicionando-se no cenário econômico mundial, mas ainda sem completar o seu estágio econômico de integração desejado, qual seja, o de uma união econômica e monetária.¹³⁶ Destaca Marcio Monteiro dos Reis¹³⁷ que,

¹³⁰ *Ibidem*, p. 45.

¹³¹ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 141.

¹³² TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 103.

¹³³ *Ibidem*, p. 110.

¹³⁴ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 44.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 142.

por outro lado, a integração política, diplomática e militar encontrava-se ainda pouco aprofundada, sustentada por frágeis Tratados, cujas estruturas organizacionais baseavam-se mais na cooperação do que na integração.

Neste contexto, pouco tempo depois da concretização das primeiras premissas encartadas no Ato Único Europeu, é que se inaugurou uma segunda fase de revisão dos Tratados de Roma, a qual ficou conhecida como “fase Maastricht”.¹³⁸ Dois eram os pilares de discussão: de um lado, a *integração econômica*, com o fim de consolidar “novas etapas de constituição e unificação econômica e política” na Comunidade Europeia; e de *outro*, a cooperação política, que previa um fortalecimento dos laços políticos entre os Estados-membros, através de uma união política.¹³⁹

Tais discussões culminaram na assinatura, em 1992, do Tratado de Maastricht, que consolidou a fusão de dois projetos de Tratado. Segundo Fausto de Quadros¹⁴⁰, reconheceu-se a “necessidade de se mostrar que a União Econômica e Monetária (UEM) e União Política eram incindíveis, e, concretamente, que a primeira só seria sustentável com a segunda”. Destaca o autor¹⁴¹ que o preâmbulo deste Tratado demonstra a riqueza deste momento da integração buscado pela Comunidade Europeia:

RESOLVIDOS a assinalar uma **nova fase** no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias [...];
 DESEJANDO reforçar o **carácter democrático e a eficácia do funcionamento das Instituições**, a fim de lhes permitir melhor desempenhar, num quadro institucional único, as tarefas que lhes estão confiadas [...];
 RESOLVIDOS a conseguir o reforço e a convergência das suas economias e a **instituir uma União Económica e Monetária**, incluindo, nos termos das disposições do presente Tratado, uma **moeda única e estável** [...];
 RESOLVIDOS a instituir uma **cidadania comum aos nacionais** dos seus países;
 RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição, a prazo, de uma **política de defesa comum** que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo;
 REAFIRMANDO o seu objectivo de facilitar a **livre circulação de pessoas**, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da inclusão, no presente Tratado, de disposições relativas à justiça e aos assuntos internos,
 RESOLVIDOS a continuar o processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, **em que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, de acordo com o princípio da subsidiariedade** [...];

¹³⁸ TOSTES, Ana Paula B. *Op. cit.*, p. 111.

¹³⁹ REIS, Marcio Monteiro. *Op. cit.*, p. 142.

¹⁴⁰ QUADROS, Fausto. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁴¹ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 45-46.

DECIDIRAM instituir uma União Europeia e, para o efeito, designaram como plenipotenciários [...].¹⁴²

Assim, com o Tratado de Maastricht, tem-se instituída a **União Europeia**. Segundo Marcio Monteiro Reis¹⁴³, a União Europeia não substituiu as três Comunidades europeias, mas veio a sobrepor-se a elas, que passaram a ser coordenadas pela própria União.

O antigo desenho organizacional das Comunidades Europeias também se alterou. Com a União Europeia, o Conselho da Europa, antes instituição paralela, passa a integrar-se como “instância superior”¹⁴⁴. É criado o Comitê das Regiões, com vistas a garantir a verificação da situação local ou regional antes da tomada de decisões relativas a administração de tais locais ou regiões. O Parlamento tem seus poderes ampliados. Determinou como sistema de política externa a da “Segurança Comum” (PESC). Igualmente, previu-se expressamente o princípio da subsidiariedade, que tem como fundamento “que a União, quando tiver competência concorrente com os Estados-membros, só deve atuar na medida em que os objetivos pretendidos não possam ser alcançados por eles isoladamente”¹⁴⁵ e determinou “uma nova cidadania”.¹⁴⁶

Por certo, um plexo tão grande de mudanças estruturais determinaria um conturbado processo para entrada em vigor. Esclarece Ana Paula Tostes que

De fato, foi o Tratado de Maastricht que deu o grande passo para o fortalecimento da União política pois, além de algumas reformas institucionais e da criação de órgãos auxiliares e consultivos para interagirem com as grandes instituições comunitárias, o que correspondeu a alguns tímidos avanços democráticos, sabe-se que seu principal papel era o de determinar valores e metas comuns de desenvolvimento, necessários à aceleração da União monetária. Esta “preparação do terreno” para a União Monetária (UEM) se tornou um dos grandes focos de hostilidade por parte de alguns setores das sociedades nacionais.¹⁴⁷

É no Tratado Maastricht que se revela o distanciamento da população, e mais ainda, as “profundas divergências entre os anseios populares e os ambiciosos

¹⁴² UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Maastricht* (1992). Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em 25 out. 2013.

¹⁴³ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142.

¹⁴⁴ Mantendo, ainda, suas diferenças com o Conselho Europeu, que passa a ser chamado de Conselho da União Europeia, e possui âmbito de atuação diametralmente diverso.

¹⁴⁵ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 142-143.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 142-143.

¹⁴⁷ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 112.

interesses governamentais na unificação”, através das dificuldades enfrentadas com os referendos para entrada do Tratado em vigor, no mesmo momento em que, curiosamente, confere-se uma nova cidadania única para a população dos Estados-membros.¹⁴⁸ Esta é uma revelação da própria crise de legitimidade da União Europeia.

Segundo Ana Paula Tostes¹⁴⁹, claro estava que as “populações dos países-membros não estavam até então conscientes da integração e não tinham informações suficientes a respeito das instituições comunitárias.” Passa a ser necessário avaliar a real natureza democrática da União Europeia, bem como avaliar os conceitos fundamentais que envolvem a soberania popular. A União Europeia é feita para os Estados, mas o Estado não é uma instituição própria, separada de seu povo, tal como se concebeu no início da idade moderna.

Após um difícil período em relação a sua ratificação, que levou dois anos a mais que o esperado por conta dos referendos realizados nos países-membros, é que em 1993 pode-se verificar a União Europeia corretamente constituída, agora com doze membros. Agora, outro acontecimento histórico causaria impacto as estruturas europeias, que devem se preparar para alargamentos ainda maiores: com a queda da União Soviética, suas antigas nações passam por um momento de redemocratização, inclinando-se desde já à possibilidade de vir a fazer parte desta União Europeia.¹⁵⁰

Em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia aderem a União Europeia, passando a ser a Europa dos Quinze. Interessante destacar que estes países já possuíam relações com a Comunidade Europeia, mas fazendo parte do EFTA.¹⁵¹ O Tratado de Maastricht possuía data para revisão, a fim de se “analisar os resultados alcançados até ali e propor possíveis aperfeiçoamentos”¹⁵², o que ocorreu em 1996 com a Sexta Conferência Intergovernamental (CIG) em Turim. A reforma concluiu-se apenas em 1997, o que culminou na assinatura do *Tratado de Amsterdã*. Tal tratado não representou grandes mudanças, especialmente no campo institucional, que fora o que causou mais alvoroço nas reformas de Maastricht.¹⁵³

Alguns aspectos relacionados à tomada de decisões e à cidadania foram

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 114.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 115.

¹⁵⁰ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 45.

¹⁵¹ *Idem*.

¹⁵² REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 145.

¹⁵³ TOSTES, Ana Paula B. *União Europeia: o poder político do direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 120-121.

alterados. Os direitos fundamentais encartados no Tratado passaram a ser “reconhecidos expressamente como integrantes do ordenamento jurídico comunitário”¹⁵⁴, bem como foram instituídas medidas sancionatórias para os Estados-membros que os violassem. O acordo Schengen¹⁵⁵, que desde 1985 previa uma flexibilização das fronteiras, é incorporado ao quadro institucional da União Europeia, estabelecendo definitivamente a livre circulação de pessoas e instituindo políticas externas e de fronteiras comuns. Foram implementadas políticas relacionadas a cooperação policial e judicial, e em relação a seguridade social.¹⁵⁶ Fausto de Quadros resumiu o significado da revisão de Amsterdã:

ela foi mais longe, porque veio a criar um espaço de ‘liberdade, segurança e justiça’, através do reforço do pilar comunitário (...), ela consagrou avanços em matéria de simplificação, aperfeiçoamento e eficácia do poder de decisão na União, de maior aproximação da União quanto aos cidadãos, de reforço do carácter democrático da União e de aumento da sua capacidade de intervenção nas relações externas.¹⁵⁷

Em 2000, novo Conselho foi convocado, com vistas a resolver os problemas relacionados ao processo de tomada de decisão no Conselho da União Europeia e às decisões relacionadas a entrada dos países provenientes do Leste Europeu, nos alargamentos seguintes, e a definição de exceções – como, por exemplo, dos países que não integram a zona do Euro. Tal Conselho culminou na assinatura do Tratado

¹⁵⁴ REIS, Marcio Monteiro. *Op. cit.*, p. 145.

¹⁵⁵ O acordo Schengen previa uma cooperação intergovernamental entre os Estados-membros a fim de garantir a livre-circulação de pessoas em seus territórios. A assinatura de tal acordo determina, portanto, a opção por uma “fronteira externa única”, abolindo-se todas as fronteiras internas. Tal acordo tem impacto em questões como a de vistos de curta e longa estadia, pedidos de asilo e imigração. A realização da cooperação Schengen envolve a ponderação de questões relacionadas a cidadania e aos territórios: por exemplo, para quais cidadãos serão aplicadas essas medidas, ou até mesmo, quem são esses cidadãos; bem como acerca da definição de um “território externo”, eliminando-se as fronteiras internas. O debate inicial, na década de 80, travou-se entre aqueles que observavam que tal conceito deveria aplicar-se apenas aos cidadãos da União Europeia, diferenciando-os os cidadãos da União Europeia daqueles dos demais países; e aqueles que viam que o conceito deveria estender-se a todos os cidadãos europeus, participantes da União Europeia ou não. Diante dos desacordos, França, Alemanha e o BENELUX assinaram em 1985, assinaram um tratado criando entre si um território sem fronteiras: o “espaço Schengen”. O acordo foi paulatinamente implementado para a gestão da segurança e da liberdade. O Tratado de Amsterdã trouxe esse acordo para o seio da União Europeia, no sentido de que este passou a integrar a ordem jurídica comunitária, bem como gradativamente veio a incluir a maior parte dos Estados-membros da União Europeia. In: UNIÃO EUROPEIA. *Justiça, liberdade e segurança: livre circulação de pessoas, asilo e imigração: o espaço e a cooperação Schengen*. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm>. Acesso em 01 nov. 2013.

¹⁵⁶ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 145.

¹⁵⁷ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 47.

de Nice, que adaptou e adequou o plano dos alargamentos.

Os países do Leste Europeu encontravam-se em um momento muito próprio de desenvolvimento, que difere diametralmente dos processos sofridos para a consolidação dos Estados dos países da Europa Ocidental. Com o fim da Guerra Fria, eles iniciam uma caminhada no sentido de determinar e redefinir suas próprias identidades. As manifestações em favor de uma adesão a União Europeia não deixam de ser expressões de uma opção pelos valores democráticos.¹⁵⁸

Uma série de critérios lhes foram determinados a fim de possibilitar a adesão destes países, como por exemplo,

a criação de instituições estáveis que permitissem garantir a democracia e os direitos humanos, o desenvolvimento da economia de mercado e da capacidade para enfrentar a pressão concorrencial dentro do bloco e a adoção do corpo legislativo que compõe o acervo comunitário da União Europeia.¹⁵⁹

Crítérios estes que foram cumpridos por Chipre, Malta, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria e Polônia e tornaram possível sua adesão a União Europeia em 2004. Logo mais, em 2007, Romênia e Bulgária também adentram o grupo. Agora, em 2013, a Croácia passa também a fazer parte da União, que totaliza então vinte e oito Estados-membros.

O problema que se apresentou inicialmente na entrada dos países do sul da Europa, com Portugal, Espanha e Grécia, agora agrava-se e passa a ter outras proporções. O nível de desenvolvimento econômico destes países do último alargamento de 2004, comparado com a Europa ocidental, é muitíssimo inferior. Igualmente, seus standards de desenvolvimento econômico, político e cultural são muito diversos dos apresentados no lado oeste.¹⁶⁰

Estes novos Estados-membros são invariavelmente alçados a condição de periferia da União, o que amplia o abismo na coesão da integração. Cada alargamento promove uma erosão na coesão do grupo, que precisa realizar um novo esforço de

¹⁵⁸ JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Européia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de abril de 2013. p. 126.

¹⁵⁹ JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Européia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de abril de 2013. p. 126.

¹⁶⁰ *Idem*.

efeito contrário, a fim de aprofundar estas relações.¹⁶¹ Assim, mais que urgente o movimento da União Europeia em favor de refinar a sua integração política, que já pela quantidade de países membros, reclamava por um maior aprofundamento e cuidado. É o início do “despertar constitucional” na União Europeia.

3.3.2 O despertar constitucional

Assim, ainda que tardiamente, a União decide trabalhar em duas fases. A primeira fase se daria pela organização de uma Convenção, que convencionou-se chamar de *Convenção sobre o Futuro da Europa*, com o fim de discutir quais seriam os próximos passos na integração europeia. A Convenção era composta dos mais diversos representantes dos Estados-membros, e os países candidatos à adesão poderiam dela participar. Os resultados destes esforços culminaram na apresentação de um *Projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*, o qual foi assinado em Roma, em 2004.¹⁶²

É quando se passou à segunda fase: a convocação de reuniões para a ratificação do Projeto, que deveria compatibilizar-se com as leis e tradições de cada Estado-membro. Há casos em que o projeto de Constituição foi referendado, e em outros que a ratificação ocorreu sem a oitiva popular. O fato é que dois Estados-membros não tiveram o texto aprovado em referendo, o que paralisou todo o processo de ratificação do Projeto: eram França e Holanda. A ratificação exige unanimidade, e após longos debates, optou-se pela renúncia ao projeto de Constituição, transformando as modificações advindas com o Projeto em um novo Tratado: o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, e que passou a vigorar em 2009.¹⁶³

Segundo Jürgen Habermas¹⁶⁴, o tratado “representa um ulterior passo adiante na busca de uma maior integração política e de democratização da UE”. Para exemplificar, o autor destaca o elenco de direito fundamentais encartado em sua

¹⁶¹ QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 48-49

¹⁶² QUADROS, Fausto. *Direito da União Europeia: Direito constitucional e Administrativo da União Europeia*. Coimbra: Livraria Almedina, 2004. p. 48-49.

¹⁶³ HABERMAS, Jürgen. *Sobre a Constituição da Europa: um ensaio*. Trad. Denilson Luis Werle, Luiz Repa, Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. p. XVII.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. XVII-XVIII.

Segunda Parte, promove modificações na escolha do presidente do Conselho Europeu e na atribuição de poderes do Parlamento, e faz uma tentativa de incluir mais “os Parlamentos nacionais e os cidadãos no processo de decisão política”.

Este movimento, ainda que procure fechar diversas arestas abertas desde o Tratado de Maastricht, contribui ainda mais para os novos paradoxos que se apresentam a UE: não apenas a questão da legitimidade democrática, do modo de tomada de decisões e governança, dos alargamentos e de seu aprofundamento, mas também as questões envolvendo a existência ou não de uma Constituição formal na União Europeia, a sua necessidade, e mais explicitamente, de que forma todos estes parâmetros e dúvidas atingem a soberania de cada Estado-membro.

Dentre estes embates, destaca-se o do reconhecimento de uma “Constituição europeia” formal. A existência de uma Constituição, desemboca, fatalmente, do reconhecimento de quem é o legítimo detentor do poder soberano, do poder constituinte originário. A União Europeia não possui, ainda, um documento que defina materialmente suas instituições políticas e os seus mecanismo de representação popular colocados de modo claro e objetivo¹⁶⁵.

Há uma grande distância entre os membros da população dos Estados-membros da União Europeia e os avanços perpetrados pela Comunidade como um todo. Essa distância recai de sobremaneira na momento de elaboração de uma Constituição, uma vez que esse “déficit democrático” é fruto de uma longa história, oriunda desde o início da União Europeia. A fim de obter legitimidade, de garantir a democracia de suas instituições, deve haver um incentivo a participação popular, pois é efetivamente o povo, poder soberano dos Estados-membros, quem deve ser beneficiado pelos avanços políticos, jurídicos e econômicos da União Europeia.¹⁶⁶

¹⁶⁵ PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. *A Constituição Europeia como signo: da superação dos Dogmas do Estado Nacional*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2005. p. 118.

¹⁶⁶ BALESTERO, Gabriela Soares. Para uma Constituição para além do Estado: o dilema europeu. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Brasília, v. 79, p. 281-312, 2009. p. 301.

4 A SOBERANIA E A UNIÃO EUROPÉIA

Todas as discussões envolvendo a legitimidade e o poder nos Estados sempre tiveram como parâmetro uma organização do tipo estatal. Os *modelos* de Estado alteraram-se continuamente ao longo da história, e nos últimos séculos é possível observar, em especial, o desenvolvimento da ideia de participação democrática como intrínseca ao exercício do poder do Estado, uma vez que dentro deste, o poder pode ser exercido, controlado e limitado de modo democrático, segundo seu povo e suas leis. Atualmente, entretanto, o poder é exercido em outras esferas nas quais nem é sempre possível garantir este viés democrático.¹⁶⁷

O Estado encontra-se cada vez mais imerso em zonas de cooperação e integração com outros Estados, e sujeito à decisões de outras organizações com atuação internacional, multilateral e multinível, em seu âmbito interno. Assim, torna-se necessária a busca por novas soluções com o fim de reduzir este aparente paradoxo e compatibilizar a atuação destes Estados frente a estas outras instituições. O Estado é, ainda, o núcleo mínimo da organização política e da tomada de decisões, e ainda que insuficiente para fazer frente às necessidades e demandas do mundo contemporâneo, está longe de desaparecer ou ser abolido.

Nas seções *supra* avaliou-se o estado-da-arte da concepção de soberania nos momentos que antecederam ao processo de consolidação da União Europeia, bem como observou-se com detalhes tal processo e a respectiva partilha da soberania de seus Estados-membros, tudo permeado pelas diversas teorias a respeito do seu modo de “convecção”¹⁶⁸ das competências dos Estados-membros para a Comunidade. Isto posto, passa-se agora a verificar alguns de seus pontos controvertidos, sem qualquer pretensão de encerrar o assunto, mas destacando a emergência de diversas questões que a formação *sui generis* União Europeia proporciona, tendo em vista a soberania

¹⁶⁷ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 63-64.

¹⁶⁸ GESTOSO, Noemi Garcia. Algunas cuestiones sobre la soberania en el proceso de integracion europea. *Revista de Direito Político*, Madrid, n. 57, p.157-198, 2003. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2003-57-1005/pdf>>. Acesso em 16 out. 2013. p. 159.

dos Estados colocada em xeque.

Diversas teorias trataram de buscar soluções a fim de conciliar o conceito de soberania e as necessidades de cooperação e integração entre os Estados¹⁶⁹. É de se verificar que, no exemplo da UE, há um modo próprio de ordenar e estruturar a divisão das competências que pertencem aos Estados e das competências que pertencem aos órgãos comunitários.¹⁷⁰ Tudo isto está previsto nos respectivos Tratados da UE, que juntos constituem a fonte primária do direito comunitário, determinando seus órgãos e instituições e a transferência e delegação dos poderes soberanos dos Estados-membros.¹⁷¹

Segundo Fausto de Quadros¹⁷², é da aplicação do conceito de supranacionalidade que ocorre a transferência de poderes soberanos pelos Estados membros para as Comunidades. Do mesmo modo, o outro lado da moeda, que é correspondente a esta transferência de poderes, é exatamente a “limitação da soberania”¹⁷³, ou seja: ao aderir a esta entidade, os Estados transferem-lhe seus poderes soberanos relativos a determinados interesses comunitários, a qual lhe corresponde uma limitação na soberania deste próprio Estado em favor da Comunidade. Segundo o autor, este é um dos fenômenos responsáveis pela ruptura da indivisibilidade até então característica da soberania.¹⁷⁴ Os ensinamentos de Alberto Perez Calvo complementam a compreensão:

A transferência operada pelos Estados, de seu ordenamento jurídico interno em benefício do ordenamento jurídico comunitário, dos direitos e obrigações correspondentes as disposições do Tratado, implica numa limitação definitiva dos direitos soberanos contra a qual não pode prevalecer um ato unilateral posterior incompatível com a noção de Comunidade.¹⁷⁵

Pois bem. O problema de como proceder a partilha dos Estados é questão que

¹⁶⁹ REIS, Marcio Monteiro. *Mercosul, União Europeia e Constituição: a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 64.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 68.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 69.

¹⁷² QUADROS, Fausto. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu*. Lisboa: Almedina, 1991. p. 197.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 198.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 198-199.

¹⁷⁵ Tradução livre do original: “La transferencia operada por los Estados, de su ordenamiento jurídico interno en beneficio del ordenamiento jurídico comunitario, de los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del Tratado, implica pues una limitación definitiva de sus derechos soberanos contra la cual no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con la noción de la Comunidad.” In: CALVO, Alberto Perez. El lugar del Estado en la integración europea. In: *Teoría y Realidad Constitucional*, ISSN 1139-5583, n. 15, p. 107-131, 1º sem, 2005. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/15/art/art5.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2013. p. 113.

acompanha a evolução da integração da União Europeia, desde a manifestação de seus primeiros ideais até o momento da “constitucionalização” proporcionada pelo Tratado de Lisboa. É a principal questão que envolve a soberania dos Estados, e sobre a qual diversos autores ainda se debruçam.

Tal como pode-se notar nas seções *supra*, a integração política se dá em três dimensões principais: setorizada, verticalizada e horizontalizada. A primeira diz respeito a política em si, com a paulatina integração de novas áreas políticas a Comunidade; é onde se apresenta a sua “extensão”. A verticalização diz respeito a distribuição de competência entre a União e os Estados-membros, o que corresponde a um “aprofundamento” das relações na Comunidade. Já a última, a horizontalização, diz respeito aos territórios que integram-se a UE, e dizem respeito aos “alargamentos”.

Inicialmente, a fim de explicar um modo possível de transferir as soberanias do Estados a uma instituição que lhes fosse superior soberanias se operava, situação que desafiava completamente o princípio de Westfália até então vigente, três teorias se desenvolveram: uma de acordo com o modelo federal de Estado, a teoria funcionalista¹⁷⁶ e a teoria transnacionalista¹⁷⁷. Todas estas três teorias procuraram garantir uma integração entre os países com o fim primeiro de evitar a guerra.

A opção, num primeiro momento, foi por uma integração funcionalizada, a qual se deu com a opção por um setor específico: o do Carvão e do Aço¹⁷⁸, nomeando-se uma Alta-autoridade para cuidar de seus negócios. Fausto de Quadros destaca que tal opção funcionalista não despreza de todo as teorizações federais, uma vez que o destaque na diferenciação de ambas é o próprio fato da opção funcionalista ser setorizada. No modelo federal, a criação de instituições é o primeiro passo da integração, enquanto no modelo funcionalista, a criação de determinadas instituições setorizadas leva *naturalmente* a uma maior integração.

A insuficiência destas teorias em dar conta do complexo fenômeno de integração, especialmente no que diz respeito a justificação da legitimidade dos órgãos funcionalizados para a tomada de decisões e a partilha da soberania em favor

¹⁷⁶ QUADROS, Fausto. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu. Lisboa: Almedina, 1991. p. 110.

¹⁷⁷ Cf. BARTELSON, Jens. The Concept of Sovereignty Revisited. In: *The European Journal of International Law*, Oxford, vol. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2013.

¹⁷⁸ QUADROS, Fausto. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu. Lisboa: Almedina, 1991. p. 115-121.

destas, impulsionou o desenvolvimento de novas teorias. São elas: o neo-funcionalismo; o neo-realismo e o construtivismo¹⁷⁹. Apesar das dificuldades encontradas na década de 60 para dar continuidade à integração, animada pela constituição da CEECA, optou-se novamente pelo neo-funcionalismo, que culminou na criação de outras duas instituições, a CEE e a EURATOM, e permitiu um aprofundamento no setor de integração responsável por esta primeira, reposicionando a Europa no mercado mundial.¹⁸⁰

Com os sucessivos alargamentos e a criação da União Europeia, as teorias se ocupam de explicar como se dá a evolução da política europeia, de forma a esclarecer de que modo a UE, com sua intricada estrutura de instituições e órgãos, funciona. São, por exemplo, as teorias a respeito da governança multinível (ou intergovernalismo)¹⁸¹ e de um novo institucionalismo. Estas e outras teorias desdobram-se em explicar as características *sui generis* da formação política da União Europeia, de forma a justificar as perdas e ganhos do caminho trilhado de Maastricht a Amsterdam, de Amsterdam a Nice, e de Nice a Lisboa.

Assim, apesar de vários autores considerarem sua falibilidade e superação¹⁸², é de se verificar que o conceito de “soberania” ainda é atual, uma vez que é elemento necessário para a garantia e a justificação do poder no âmbito dos Estados. Claro está, que esta “soberania” é diferente daquela soberania clássica, própria de Westfália e que só faz sentido no contexto do Estado nacional. Assim, a questão que fica é se o Estado está em constante processo de transformação¹⁸³, por que não estariam, igualmente, os elementos que lhe são intrínsecos.

¹⁷⁹ Cf. AALBERTS, Tanja. The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe: a Constructivist Reading. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 2, n. 1, 2004, p. 23-46. Disponível em: <<http://dare2.ubvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/33798/168540.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2013.

¹⁸⁰ QUADROS, Fausto. *Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público*: contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu. Lisboa: Almedina, 1991. p. 126-128.

¹⁸¹ Cf. AALBERTS, Tanja. The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe: a Constructivist Reading. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 2, n. 1, 2004, p. 23-46. Disponível em: <<http://dare2.ubvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/33798/168540.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2013.

¹⁸² Cf. FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*: nascimento e crise do Estado nacional. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito) e BORGES, José Souto Maior. *Curso de Direito Comunitário*: Instituições de Direito Comunitário Comparado: União Europeia e Mercosul. São Paulo: Saraiva, 2005.

¹⁸³ CALVO, Alberto Perez. Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria. In: *Revista de Estudios Políticos*, n. 99, Enero-Marzo, 1998. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27536&orden=0&info=link>>. Acesso em 01 nov 2013. p. 10.

Segundo Diego Vieira Santos de Jesus, a EU com seus respectivos alargamentos, pode caracterizar-se pela “sobreposição de autoridades, soberania dividida, arranjos institucionais diversificados e identidades múltiplas”¹⁸⁴, o que já se opõe ao Estado Westfaliano, cujas características principais seriam “a concentração de poder, a hierarquia, a soberania e a identidade bem definida dentro das fronteiras do Estado”¹⁸⁵.

É neste contexto que alguns teóricos vão indicar que o conceito de soberania é modificável, e pode ser alterado segundo o tempo e o espaço, mais especialmente, segundo o contexto histórico e político:

O conceito de soberania, antes relativamente incontestável, recentemente tornou-se polêmico no direito internacional e na teoria das relações internacionais. Mais que pressupor que o conceito de soberania tem um sentido atemporal ou universal, as pesquisas mais recentes tem se focado na mudança do sentido desse conceito frente uma variedade de contextos históricos e políticos.¹⁸⁶

Igualmente, Diego Vieira Santos de Jesus reconhece a soberania como

um fato institucional ligado ao processo e baseado em entendimentos intersubjetivos, podendo assumir diferentes níveis de sedimentação, de maleabilidade e de partilha pela prática sociopolítica distinta do vinte e sete países membros da União Europeia e conviver de formas diferenciadas com estruturas de governança multinível no âmbito do processo de integração.¹⁸⁷

Assim, é também possível verificar que a soberania é uma “variável contínua”, que altera-se ao longo do tempo do mesmo modo que os modelos de Estado continuamente transmudam-se. Na prática, coloca-se em evidência que a soberania, antes largamente compreendida como indivisível, pode hoje ser compreendida como divisível.¹⁸⁸ No período westfaliano, o pressuposto da indivisibilidade determinava

¹⁸⁴ JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Europeia. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p. 115-132, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15 de abril de 2013. p. 129.

¹⁸⁵ *Idem*.

¹⁸⁶ Tradução livre do original: “The concept of sovereignty, once relatively uncontested, has recently become a major bone of contention within international law and international relations theory. Rather than presupposing that the concept of sovereignty has a timeless or universal meaning, more recent scholarship has focused on the changing meanings of this concept across a variety of historical and political contexts.” In: BARTELSON, Jens. The Concept of Sovereignty Revisited. In: *The European Journal of International Law*, Oxford, vol. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2013. p. 463.

¹⁸⁷ JESUS, Diego Santos Vieira de. *Op cit.*, p. 130.

¹⁸⁸ LAKE, David.

que o centro de poder de uma determinada comunidade política estivesse sempre ultimado em uma única autoridade soberana, ou seja, a soberania não poderia ser dividida em diferentes níveis de governança ou entre diferentes autores¹⁸⁹.

Entretanto, é exatamente esta situação que verifica-se no exemplo da integração da União Europeia. Não apenas a governança é realizada de maneira multinível, como a também é realizada por diferentes autores. Determinadas questões, envolvendo os mais diversos ramos de governança, como saúde, emprego, imigrações, entre outros, são tutelados em multinível: no próprio Estado, em nível comunitário, e, em alguns casos até em nível regional.

Na realidade fática, a soberania verifica-se como divisível. Segundo David Lake¹⁹⁰, “a inconsistência entre o princípio e a prática da soberania foi reconhecida cedo”, pois é com a queda do ideal westfaliano que as bases principiológicas da soberania fragilizam-se, a despeito de sua contínua e independente aplicação prática.¹⁹¹

Jens Bartelson complementa esta compreensão, ao afirmar que a soberania é um “conceito muito mais fluído e maleável que a sua caracterização ordinária como fixo e imutável”¹⁹². Igualmente, destaca que a soberania hoje em dia, a despeito de ser monopolizada pelo Estado, é “regulamente dividida e compartilhada entre Estados e não-Estados, em todos os níveis de governança”¹⁹³. Do mesmo modo:

A Soberania hoje em dia é raramente monopolizada pelo Estado, mas regularmente dividida e compartilhada entre Estados e atores não-estatais e todos os níveis de governança, dependendo do problema ou impasse a ser resolvido. Além disso, enquanto maior parte da doutrina argumenta que o principal desafio ao Estado soberano vem de fora deste Estado, e que os governos devem responder a estes desafios através da soberania compartilhada com e por meio de organizações internacionais, esse volume se foca nos desafios internos para o Estado soberano.¹⁹⁴

¹⁸⁹ “The idea of indivisible sovereignty originates with Jean Bodin, writing in 1576, who concluded that if sovereignty was absolute it could not be divided between branches or levels of government or between different actors. Sovereignty by its very nature, he claimed, could only be vested in a single person or institution within a political community.” In: LAKE, David. *Delegating Divisible Sovereignty: some conceptual issues. Workshop on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political perspectives*: Março de 2006; Duke University Law School. California, 2006. Disponível em: <<http://law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/lake.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013. p. 02.

¹⁹⁰ Tradução livre do original: “The inconsistency between the principle and practice of sovereignty was recognized early.” In: *Idem*.

¹⁹¹ LAKE, David. *Idem*.

¹⁹² BARTELSON, Jens. The Concept of Sovereignty Revisited. In: *The European Journal of International Law*, Oxford, vol. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Aceso em 02 nov. 2013. p. 466.

¹⁹³ *Idem*.

¹⁹⁴ Tradução livre do original: “Sovereignty nowadays is seldom monopolized by the state, but is regularly divides and shared among state and non-state actors at all levels of governance,

A insuficiência do Estado e a complexidade das relações internacionais colocam esta questão em evidência: a soberania não é um poder monopolizado exclusivamente pelo Estado, pois está encontra-se constantemente em convecção nos mais diversos meios, entre níveis e atores diferenciados, estatais ou não-estatais. Os problemas internos do Estado refletem-se externamente, sofrem interferências e são influenciados por organizações internacionais, blocos econômicos, entre outros.

A União Europeia é exemplo claro disto: é evidente a *divisibilidade* da soberania de seus Estados-membros, compartilhada a nível nacional e nível comunitário. Os problemas econômicos, sociais e políticos são resolvidos em ambos os níveis, em profundidades diversas. Conforme o desenvolvimento das políticas internas da Comunidade, como também a suas crises econômicas e políticas, os países ora exigem que uma maior parte de sua soberania reste intacta – demandas por uma menor interferência da comunidade em determinados assuntos –, ou exigem uma maior resposta da Comunidade frente a estes problemas, neste caso apropriando-se de uma maior parcela da soberania dos Estados.

Fica evidente, igualmente, que não apenas a soberania é uma “variável contínua”, que atua em diversos níveis de governança e entre atores estatais e não-estatais, como tanto os fatores internos e externos que a ela se correlacionam são importantes na determinação do seu acréscimo ou decréscimo nos níveis diversos de governança¹⁹⁵.

Assim, é de se concluir, que a soberania é ainda um fator importante de definição do plexo de poderes dos Estados e da modificação de suas relações entre os diversos atores do mundo internaiconal. O “mito” de Westfalia foi superado, e sua superação representa, para a soberania, apenas a superação das bases absolutas e irrefutáveis que o formavam. A ideia de soberania permanece como expressão político e jurídica, ainda determinando autoridades e poderes, entretanto, relativizada, divisível e compartilhada.

depending on the issue or problem at hand. Furthermore, while most existing scholarship has argued that the principal challenges to state sovereignty come from outside the state, and that state governments have responded to these challenges by sharing sovereignty with and within international organizations, this volume focuses on the internal challenges to state sovereignty. In pursuing this inquiry, the contributor argue that both internal and external factors have increased the sovereignty of sub-national levels of governance: sovereignty is a continuous variable”. In: BARTELSON, Jens. The Concept of Sovereignty Revisited. In: *The European Journal of International Law*, Oxford, vol. 17, n. 2, p. 463-474, 2006. Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2013. p. 466.

¹⁹⁵ *Idem*.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regionalização caracteriza-se pela formação de blocos de atuação regional formados por um conjunto Estados e com objetivos diversos, dentre os quais se destaca, especialmente, o de cooperação e integração econômica. No século XX este fenômeno pode ser compreendido como uma contraposição ao processo de globalização, que pôs em evidência a insuficiência do Estado em, “individualmente”, fazer frente aos desafios proporcionados por esta nova realidade. Assim, a despeito de encontrar-se o Estado cada vez mais absorvido e imerso em organizações internacionais, blocos de cooperação e integração, é de se verificar que este ainda é o núcleo da organização política mundial.

Nesta nova realidade, os Estados firmam acordos e tratado com o fim de garantir seu poder nesse novo rearranjo estrutural das relações internacionais contemporâneas. Dentre os diversos blocos de integração regional, o que mais se destaca certamente é a União Europeia, que agrega vinte oito países do Continente Europeu com os mais diversos níveis econômicos, democráticos, de experiência jurídica e histórica, de língua e cultura. O processo de integração protagonizado pela União Europeia é igualmente único e peculiar. Assim, da análise de seu processo de consolidação, é possível reconhecer uma integração realizada em três níveis distintos, responsáveis por determinar sua *expansão*, *alargamento* e *aprofundamento*.

Houve uma clara *expansão* em sua integração: da criação de uma Alta-Autoridade para tutelar a produção do carvão e do aço, a União Europeia chegou ao patamar de mercado único, possibilitando a circulação de todos os tipos de mercadorias em seu território, somada, ainda, a criação de uma moeda única. Igualmente, a opção pela uniformização de outros setores no âmbito interno do bloco, como por exemplo o da política externa, e o da cidadania, imigração e asilo, instituídos pelo Tratado de Maastricht, denotam a diversificação do plexo de políticas sob tutela da Comunidade.

Do mesmo modo, é possível reconhecer-se um *alargamento* na Comunidade, através da ampliação de seus domínios geográficos. Desde sua origem como a CEEA em 1952, um dos grandes diferenciais da integração protagonizada pela União Europeia era a presença de um ideal político cujo o fim era garantir a convivência

pacífica dos povos no continente Europeu: é que se chamou de o “ideal europeu”. A Comunidade planejava expandir-se, logo, a inclusão de novos países era-lhe inevitável. Como analisado, foi exatamente o que sucedeu: inicialmente com seis países, localizados na região central da Europa, a Comunidade sofreu sucessivos alargamentos com o fim de incluir os países do norte, do sul e do leste europeu.

O alargamento, ainda que de interesse da Comunidade e consequência do processo de integração, gera um movimento contrário de distanciamento entre os Estados-membros, uma vez que acirram-se as diferenças econômicas, políticas e culturais, com a entrada de países nos mais diversos níveis econômicos e democráticos. Assim, é de se reconhecer no seio da União Europeia um esforço em promover um genuíno *aprofundamento* nas relações entre Comunidade e Estados e entre Estados entre si. A reforma política promovida pelo Tratado de Maastricht, ainda que tardia, foi responsável pela tão necessária modificação da organização institucional na União Europeia após diversos alargamentos, a fim de garantir ao Estados-membros um espaço cada vez mais legítimo para a tomada de decisões.

A conciliação entre a soberania dos Estados e a soberania partilhada em favor da Comunidade, que se dá através da convecção de competências dos Estados-membros para os órgãos e instituições da Comunidade, é a peça chave para compreender este processo de integração “tripartite”. Assim, verificou-se nas seções anteriores, igualmente, que diversas teorias se prestam a justificar ou explicar de que forma se deu a partilha da soberania dos Estados-membros para a UE. De todo o exposto conclui-se que, do mesmo modo que o Estado está em constantemente transformação e movimento, a soberania não poderia manter-se fixa e atemporal, devendo esta ser também reconhecida como fluída e mutável. Cada transformação na estrutura do Estado gera consequências nos seus fins e interesses almejados, o que determina um novo plexo de poderes e competências a compor o conceito de “soberania”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERTS, Tanja. The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe: a Constructivist Reading. In: **Journal of Common Market Studies**, vol. 2, n. 1, p. 23-46, 2004.

Disponível em: <<http://dare2.ubvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/33798/168540.pdf?sequence=1>>. Acesso em 15 out. 2013.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UNB, 2002 (Coleção IPRI, 4).

AVELÃS NUNES, A. J. **A Constituição Europeia**: a constitucionalização do neoliberalismo. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

BALESTERO, Gabriela Soares. Para uma Constituição para além do Estado: o dilema europeu. In: **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Brasília, v. 79, p. 281-312, 2009.

BARTELSON, Jens. The Concept of Sovereignty Revisited. In: **The European Journal of International Law**, Oxford, vol. 17, n. 2, p. 463-474, 2006.

Disponível em: <<http://www.ejil.org/pdfs/17/2/83.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2013.

BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI**: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária. Ijuí: Ed. Unijuí, 2001 (Coleção Ciências Sociais).

CALVO, Alberto Perez. Las transformaciones estructurales del Estado-Nación en la Europa comunitaria. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 99, p. 9-22, 1998. Enero-marzo.

Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27536&orden=0&info=link>>. Acesso em 26 out. 2013.

_____. El lugar del Estado en la integración europea. In: **Teoría y Realidad Constitucional**, ISSN 1139-5583, n. 15, 1º sem, p. 107-131, 2005.

Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/trcons/cont/15/art/art5.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2013.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de Direito Comunitário**. 4ª edição Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2004.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O Direito da Integração Regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. (Coleção Para Entender).

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

D'ARCY, François. **União Europeia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. **Enlargement**: Check current status.
Disponível em: <http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm>. Acesso em 29 out. 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. Carlo Coccioli, Marcio Lauria Filho. 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007 (Justiça e direito).

FONTAINE, Pascal. **A Europa em 12 lições**. Luxemburgo: Serviço Das Publicações da União Europeia, 2010.
Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/pt/a-europa-em-12-li-es-pbNA3110652/>>. Acesso em: 20 set. 2013.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Globalização e Regionalização: Impactos no Estado e no Direito. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 36, n. 0, p.359-378, 2001.
Disponível em: <ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/download/1803/1500>. Acesso em 26 out. 2013.

GDDC. **Sistema Europeu de Proteção dos Direitos Humanos**: Conselho da Europa.
Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/sist-europeu-dh/cons-europa-historia.html>>. Acesso em 02 nov. 2013

GESTOSO, Noemi Garcia. Algunas cuestiones sobre la soberania en el proceso de integracion europea. **Revista de Direito Político**, Madrid, n. 57, p.157-198, 2003.
Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:Derechopolitico-2003-57-1005/pdf>>. Acesso em 16 out. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Sobre a Constituição da Europa: um ensaio**. Trad. Denilson Luis Werle, Luiz Repa, Rúrion Melo. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

HELLER, Herman. **Teoria del Estado**. 2ª ed. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2000. (Política y Derecho).

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos Extremos: O breve século XX: 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia Das Letras, 2001.

_____. **A era dos Impérios: 1875-1914**. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania da União Europeia. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 115-132, 2009.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 out. 2013.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Europeia e do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, 2009.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 out. 2013.

LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p. 137-148, 1995.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 out. 2013.

LAKE, David. Delegating Divisible Sovereignty: some conceptual issues. **Workshop on Delegating Sovereignty: Constitutional and Political perspectives**: Março de 2006; Duke University Law School. California, 2006. Disponível em: <<http://law.duke.edu/publiclaw/pdf/workshop06sp/lake.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2013

LAURSEN, Finn. The European integration at the crossroad. **Ekonomiaz**, Gobierno Vasco, n. 82, p.36-61, 2013. 1º Quadrimestre.

Disponível em: <<http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/downloadPDF.apl?REG=1245>>. Acesso em 26 out. 2013.

NATO. **A short history of NATO**.

Disponível em: <<http://www.nato.int/history/nato-history.html>>. Acesso em 02 set. 2013.

OECD. **Organisation for European Economic Co-operation.**

Disponível em: <<http://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>>. Acesso em 02 jun. 2013.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **A Constituição Europeia como signo:** da superação dos Dogmas do Estado Nacional. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Iuris, 2005.

PFTESCH, Frank R. **A União Europeia:** história, instituições, processos. Brasília: Editora da Unb, 2001. (Coleção Relações Internacionais).

QUADROS, Fausto. **Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público:** contributo para o estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu. Lisboa: Almedina, 1991.

_____. **Direito da União Europeia:** Direito constitucional e Administrativo da União Europeia. Coimbra: Livraria Almedina, 2004.

REIS, Marcio Monteiro. **Mercosul, União Europeia e Constituição:** a integração dos Estados e Ordenamentos Jurídicos Nacionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TOSTES, Ana Paula B. **União Europeia: o poder político do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

UNIÃO EUROPEIA. **A construção europeia através dos tratados:** Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.

Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em 26 out. 2013.

_____. **A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950.**

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm>. Acesso em 02 set. 2013.

_____. **A história da EU: 1948.**

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1948/index_pt.htm>. Acesso em 23 out. 2013.

_____. **A história da UE: 1950.**

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1950/index_pt.htm>. Acesso em 25 out. 2013.

_____. **Conselho Europeu.**

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_pt.htm>. Acesso em 02 nov. 2013.

_____. **Conselho da União Europeia.**

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_pt.htm>. Acesso em 02 nov. 2013.

_____. **Os Fundadores da UE:** Transcrição da Intervenção de Winston Churchill em Zurique, em 19 de setembro de 1946.

Disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/index_pt.htm>. Acesso em 29 out. 2013.

_____. **Justiça, liberdade e segurança:** livre circulação de pessoas, asilo e imigração: o espaço e a cooperação Schengen.

Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm>. Acesso em 01 nov. 2013.

_____. **Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia ou Tratado CEE:** texto original (versão não consolidada).

Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pt.htm>. Acesso em 05 out. 2013.

_____. **Tratado de Maastricht (1992).**

Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em 25 out. 2013.